

LE
CHÔMAGE EN FRANCE

ÉTUDE DE LÉGISLATION SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 décembre, à 14 heures

PAR

Georges HÉREIL

Président de thèse : M. LESCURE, professeur.

Suffragants } MM. AFTALION, professeur.
 } OUALID, professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

Société Anonyme

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

—
1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.***

LE
CHÔMAGE EN FRANCE

ÉTUDE DE LÉGISLATION SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 décembre, à 14 heures

PAR

Georges HÉREIL

Président de thèse : M. LESCURE, professeur.

Suffragants } MM. AFTALION, professeur.
 } OUALID, professeur.

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, rue Soufflot — PARIS (V°)

1932



INTRODUCTION

Aux canuts lyonnais manifestant sur les drapeaux noirs de 1831 leur volonté de « vivre en travaillant ou mourir en combattant » ont succédé par tout le monde des millions de chômeurs involontaires à qui on doit donner la possibilité de vivre en travaillant ou de vivre en chômant.

En langage économique, le chômage est le temps que l'on passe sans travailler; M. Raymond Castro¹ indique qu'une « statistique parfaite du chômage serait une statistique de tout le temps perdu ». Mais une telle définition, par simple antonymie, est trop générale pour être suffisante au point de vue social; le chômage ne devient un problème social que lorsqu'il enlève leur travail à ceux qui en vivent, salariés ou petits producteurs artisans.

Economiquement, le chômage c'est du gaspillage, car le travail est la seule valeur qui ne se puisse épargner. Chaque jour apporte à l'homme une force nouvelle qu'il doit employer sans la pouvoir mettre en réserve pour le lendemain; l'oisiveté involontaire d'êtres humains marque une défaillance irréparable dans l'utilisation de la puissance productrice.

Socialement, le chômeur dont la vie même dépendait de la rémunération de son travail perdrait l'une avec l'autre si l'on ne se résignait à cette sorte d'inflation qui consiste à lui maintenir ses ressources sans contrepartie.

1. *Les causes du chômage*, Paris, 1931, p. 6.

A-t-il perdu son travail parce qu'il est malade, trop vieux ou invalide ? Selon les pays, les prestations diverses de l'assurance sociale ou les secours de l'assistance publique et privée seront un rempart contre la misère qui le guettait.

Mais ce sont là des risques connus par les actuaires, facilement constatés par les praticiens et dont la création frauduleuse serait trop lourde de dangers. Aussi, leur garantie est-elle toujours plus généreuse que la protection qui est accordée à ceux qui ont la force et la volonté de travailler mais que le manque d'emploi réduit au chômage. C'étaient des consommateurs vivant de leur travail : ils deviennent des sans-travail ne pouvant consommer et par un terrible enchaînement, leurs restrictions et leurs privations forcées aggravant le déséquilibre entre l'offre et la demande, ils sont une cause nouvelle de chômage; chômant, ils entraînent des travailleurs dans leur pauvreté inactive.

C'est bien alors, « le terrible chômage qui sonne le glas des mansardes » comme l'écrit Zola.

Il a accompagné toutes les crises générales de surproduction qui se sont succédées en un rythme presque régulier depuis plus de cent ans. Le flux et le reflux de l'activité économique ont entraîné des vagues de chômage dont il est difficile toutefois de définir l'importance en l'absence de statistique. Seule l'adoption à l'étranger de l'assurance-chômage obligatoire, agissant comme le révélateur sur un cliché, a permis de préciser, depuis la guerre, l'évolution du chômage.

Pendant quatre ans, sous le signe du gaspillage, la plus mondiale des guerres a englouti hommes et capitaux par millions et par milliards. Et, les hostilités terminées, la frénésie des combats a persisté sur le plan industriel :

Reconstruction des machines, rééquipement des usines, réadaptations des ouvriers, dans tous les domaines un effort inouï a été fourni; une crise violente comme un spasme l'interrompt un moment en 1921, mais il a été rapidement repris et les années qui suivent sont marquées par une indéniable surproduction. Dès 1925, les stocks donnent l'impression d'être soufflés. L'œuvre désordonnée des politiques économiques individuelles pratiquées dans tous les pays commence déjà à porter fruits. En Europe, le traité de paix de 1919 a modifié le tracé des frontières et a créé des nouveaux Etats. L'Allemagne perd plusieurs centres industriels : elle en fera surgir d'autres en remplacement. Les nouveaux Etats trop sensibles aux doctrines de List équiperont industriellement leur territoire et viennent apporter sur les marchés mondiaux avec leur jeune concurrence, des causes accrues de trouble économique. Hors d'Europe, la guerre a suscité un accroissement énorme de la capacité de production des neutres qui ont dû se passer des produits que leur livraient auparavant les belligérants et ont été appelés à fournir ceux-là même qui étaient leurs fournisseurs quelques années plus tôt. Crise industrielle d'un côté; de l'autre les produits agricoles sont également en excès par suite de plusieurs récoltes excellentes et de l'augmentation générale des surfaces emblavées : ils baissent très sensiblement de prix.

La puissance d'achat de tous les producteurs a diminué puisque ce sont des prix de gros en baisse accentuée qui la définissent. En plus intervient, comme le montre le Professeur Lescure¹, la cristallisation des prix de détail : tandis que toutes les courbes des prix de gros descendent dans

1. *Les crises générales et périodiques de surproduction*, Paris, 1932.

des proportions saisissantes celle des prix de détail reste étale. Que le phénomène soit directement issu du développement anormal constaté dans l'après-guerre d'une classe d'intermédiaires qui ont voulu, par des majorations trop souvent excessives des prix de production s'assurer des revenus fixes dans un monde où tout baissait, cela semble assez plausible. La cause nous intéresse toutefois moins que l'effet : le niveau des prix de détail demeurant plus élevé que le niveau des prix de gros, les producteurs ne peuvent acheter une quantité adéquate de marchandises; il en résulte une sous-consommation et du chômage.

A ces déséquilibres s'est surajouté le perfectionnement des moyens de production. En 1921 a commencé aux Etats-Unis la mise en pratique des anticipations de Taylor. Sous le coup de la crise, devant la nécessité de comprimer les prix de revient et devant l'impossibilité de toucher aux salaires sans courir le risque de troubles imprévisibles, (grève de la police, Boston 1920) les patrons américains ont suivi avec empressement la campagne de « lutte contre le gaspillage ». Le mouvement a été continué un peu partout et surtout en Allemagne où des masses énormes de capitaux empruntés à l'étranger ont été investis en progrès techniques.

Les jeux de la politique sont intervenus eux-mêmes pour troubler davantage cette atmosphère déjà chargée en contribuant par le déclenchement d'une crise monétaire sans précédent à créer une psychose de défiance.

Le résultat de quatre crises superposées, de cette conjonction d'une crise de longue durée commençant en 1920, d'une crise cyclique proprement dite, d'une crise technologique et d'une crise monétaire, c'est, après le rêve d'un système économique que l'homme dirigerait, le tragique

réveil de millions de chômeurs au milieu des efforts impuissants et contradictoires des différents pays qui en face d'une crise générale et mondiale se rétractent en solutions partielles et nationales.

Jamais on ne s'est trouvé jusqu'à présent dans l'impossibilité d'employer une telle masse de travailleurs.

Et ne pouvant les employer, on s'efforce de les faire subsister. C'est ainsi que dans huit pays à la fin de l'année 1931¹ 35.800.000 travailleurs étaient obligatoirement assurés contre le chômage².

Telle est, en bref, la situation actuelle de l'économie mondiale et la protection des chômeurs dans le monde.

Quel est le présent économique de la France ?

Voici le tableau concentré qu'en fait le Pr Lescure³.

« Les indices de la production, le nombre de wagons
« chargés, le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires
« traduisent un ralentissement économique de plus en plus
« inquiétant. Nos exportations déclinent, nos prix de re-
« vient et nos prix de vente n'ayant pas subi à l'exporta-
« tion la même compression que les prix de nos concur-
« rents. Les prix des produits importés notamment sont
« très sensiblement inférieurs au prix des produits natio-
« naux. A son tour la France vend cher, et achète bon
« marché; il est naturel qu'elle vende de moindres quali-
« tés... Le niveau du coût de la vie s'oppose à la baisse des
« salaires, qui, en réduisant les prix de revient favoriserait
« notre exportation. Le niveau élevé des prix de détail

1. Ce sont : l'Allemagne, l'Australie (Queensland), l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, l'Etat libre d'Irlande, l'Italie et la Pologne. (Il semble cependant, comme on le verra plus loin, qu'il soit maintenant impossible de considérer les travailleurs allemands comme assurés contre le chômage.)

2. Rapport du Directeur du *B. I. T.* pour 1932.

3. *Op. cit.*, page 344.

« constitue un facteur de sous-consommation (les revenus « étant déterminés par les prix de gros et résultant de leur « décomposition en salaires, intérêt, loyers, profits) dont « l'action nous paraît très générale et inquiétante. Une « baisse du coût de la vie serait essentielle pour permettre « de maîtriser nos difficultés. »

La France qui semblait abritée en 1930 est entrée, elle aussi, dans la dépression généralisée dont nous avons donné quelques éléments. Le chômage après avoir épargné longtemps la main-d'œuvre de ce pays a frappé à leur tour nos travailleurs et si ses proportions par rapport à l'étranger nous assignent une place de faveur, il n'en reste pas moins que le problème se pose, grave et lourd de difficultés.

Avant même d'en chiffrer les données, il a paru intéressant de chercher dans l'histoire sociale française l'esprit de la protection des chômeurs et les formes sous lesquelles elle leur fut accordée. De Montesquieu aux révolutionnaires de 1848 a été proclamé le droit au travail, c'est de lui qu'est né le droit des chômeurs. Continuellement affirmé depuis, il a été peu appliqué, le chômage ne s'étant jamais présenté avec l'accent qui l'a marqué depuis la guerre de 1914. Les racines du système actuel de protection des chômeurs sont dans la prise en charge par l'Etat de la nation armée, aux premiers jours de cette guerre. La fonction de l'Etat s'est soudain amplifiée à l'excès et le Fonds National de chômage est une création directe de l'esprit des « allocations ».

Les pertes de la guerre, les reconstructions qu'elles ont nécessitées ont ensuite rendu des plus difficiles le recrutement de la main-d'œuvre. Introduction de travailleurs étrangers, transport par camions, chaque jour, de travail-

leurs que tient éloignés de l'usine leur attachement à la terre, construction d'habitations ouvrières pour les rapprocher; caisses de compensation pour le paiement d'allocations familiales, encouragements de toutes sortes aux familles nombreuses pour assurer le recrutement de l'avenir sont l'œuvre normale des gouvernants et des employeurs. Chaque crise de chômage a surpris : en 1921 on a repris les mesures provisoires de salut public de 1914. En 1926 on en a conservé le fondement, depuis 1931, nous n'assistons qu'aux améliorations fragmentaires que l'ampleur du chômage a rendues absolument indispensables.

Parvenus de cette manière dans le domaine de l'actualité, nous en tirerons les données du problème présent en définissant et dénombrant les chômeurs.

La protection des chômeurs a toujours existé; les droits du chômeur datent du décret fondamental du 28 décembre 1926.

Droits divers : le chômeur ordinaire, les marins, les dockers ne sont pas secourus de la même façon que les chômeurs partiels, que les petits producteurs sans travail. Ces droits sont déterminés par décrets et circulaires ministérielles; le mécanisme des subventions permet cependant des différences sensibles à travers les diverses régions de la France. On peut dire qu'il y a un droit théorique, et des droits effectifs variables suivant les statuts locaux.

Après avoir examiné le droit théorique, on passera à l'étude de la protection effective des chômeurs. D'abord, par la garantie des droits des assurés obligatoires en chômage que contient le monument législatif des assurances sociales de 1928 et 1930. Cette assurance qui couvre plusieurs risques laisse en dehors le risque chômage. Elle n'a pu toutefois l'ignorer entièrement et contient, en plusieurs arti-

cles de la loi, des dispositions dont le but est de conserver aux assurés sociaux en chômage leur droit aux prestations de l'assurance maladie tout en maintenant le difficile équilibre financier de l'institution. Ensuite, par les règlements municipaux ou départementaux des Fonds de chômage que seule une enquête personnelle nous a permis de connaître. On ne pouvait les englober tous; les plus importants seront exposés et grâce à cette analyse les droits de plus de 80 % des chômeurs secourus en France pourront être précisés.

En 1913 l'Association internationale pour la lutte contre le chômage constatait dans une résolution que « les esprits paraissent s'orienter vers la conception qui fait de la remise en travail, la principale prestation de l'assurance chômage¹ ». Semblable orientation se peut également constater dans le système français; les travaux de secours sont le dernier élément de la protection effective des chômeurs.

Il ne serait pas en fin de ce simple exposé permis de conclure. L'étude rapide de l'évolution de l'assurance chômage en Grande-Bretagne et en Allemagne donnera au contraire toute sa force à notre conclusion.

1. *Bulletin trimestriel de l'association* avril-juin 1914 pp. 391-392.

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

LES DONNEES HISTORIQUES DE LA PROTECTION DES CHOMEURS EN FRANCE

« L'Etat doit à tous les citoyens une subsistance assurée »; dès 1748, Montesquieu pose le principe fondamental de la protection des chômeurs dans l'*Esprit des Lois*¹, et lorsque le travail manque dans la généralité de Limoges qu'il administre, Turgot imagine en 1770 d'ouvrir des chantiers de travaux de secours à ceux qui n'ont plus d'emploi; en 1775, il les fera travailler dans des ateliers de charité. Le principe n'a fait que s'amplifier; l'application première, suffisante jusqu'à la guerre de 1914 a fait place à d'autres moyens plus puissants, mais l'esprit général lui est resté fidèle, et ne se résigne qu'avec peine à donner sans contrepartie; retournant l'adage, il dirait volontiers : « tout salaire vaut peine ». C'est l'explication de l'intérêt témoigné de tous temps aux travaux publics qui font gagner aux chômeurs le pain qu'on leur donne.

1. Livre XXIII, chap. XXIX.

L'hiver de 1788, particulièrement dur, est accompagné d'un chômage que rend plus cruel une disette presque générale; Levasseur¹ dépeint la misère de Lyon parmi tant d'autres « Plusieurs milliers d'ouvriers étaient sans pain et sans feu. » Louis XVI retenant l'initiative de son ancien ministre des Finances, place les chômeurs parisiens dans des ateliers publics en mettant en vigueur les termes d'une Ordonnance Royale de 1777 : « Veut Sa Majesté que les « pauvres valides soient reçus dans les ateliers de charité « ou aux travaux que Sa Majesté a établis dans les diverses parties de cette ville et faubourgs, et les pauvres « invalides dans les hôpitaux. » Séparation des risques et des moyens de protection; le malade à l'hôpital, le chômeur aux chantiers. De nombreux cahiers de doléances réclament l'application au pays tout entier de cette mesure spéciale à Paris, et aux premiers jours de la Révolution l'Assemblée Constituante la décide, après son adoption par plusieurs municipalités provinciales qui, déjà, montrent le chemin. Marat s'écrie dans l'*Ami du Peuple* : « Ouvrez « des travaux publics pour occuper la quantité innombrable « d'hommes qui n'ont rien à faire. » Il est écouté.

A Paris, avoir plus de 16 ans, et présenter un certificat de son propriétaire constatant qu'on est sans ressources suffit pour être embrigadé. Aucune discrimination n'est faite entre chômeurs et nécessiteux. Le 21 mars 1790, la Constituante crée un comité pour « l'extinction de la mendicité » dont le titre indique le but général. Il ne voit, lui aussi, qu'un moyen de protéger les chômeurs : leur procurer du travail. L'expérience des travaux de secours ne s'annonce cependant pas brillante; les ouvriers ne produisent aucun

1. *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, 1867, t. I, p. 17.

travail utile; les dépenses qui atteignent pour 1790 un total de 15 millions n'aboutissent qu'à des émeutes, et en 1791, il faut procéder à la réorganisation des ateliers : les hommes seront employés à des travaux de terrassement, tandis que les femmes travailleront dans des filatures. Les uns et les autres sont licenciés à la fin de l'année sans trouble, car les esprits sont occupés ailleurs.

Les premières années de la Révolution dans ce domaine comme en d'autres, apportent surtout l'affirmation des principes; le titre 1^{er} de la Constitution paraphrasant l'*Esprit des Lois* reprend : « Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer. » Jaurès admire ces affirmations quoique restées sans suite : « Malgré tout, écrit-il dans son *Histoire du Socialisme*, malgré les défaillances d'application et les petitesesses de pensée, c'est une grande nouveauté humaine d'avoir proclamé le droit de tout homme à l'existence, à la subsistance. »

Les événements se précipitent ensuite; le « maximum », les réquisitions, la dévalorisation des assignats, la dissipation ou l'enfouissement des capitaux provoquent secousses et crises, mais l'activité des esprits tournée vers la politique, l'ardeur révolutionnaire, l'enrôlement d'une partie de la jeunesse permettent d'oublier le chômage et la misère. Le Directoire se contente d'inscrire le nom des ateliers de secours dans une loi de frimaire an V sans leur assurer une existence efficace.

L'abeille impériale a pour quelques années une valeur symbolique. Les champs de bataille et les ateliers se disputent les hommes. La guerre consomme des soldats et fait

travailler les ouvriers aux équipements et aux munitions. Le déclin de l'Empire, une mauvaise récolte en 1811 touchent soudain l'industrie de luxe et le chômage y naît : « Sur 66.850 ouvriers de la capitale, dit Pasquier¹, on en compta alors 21.950 sans ouvrage; les deux tiers des ébénistes, les trois-quarts des bijoutiers et des orfèvres erraient sur le pavé. »

L'épopée est finie, la Restauration apporte la paix et les premières machines. Si la paix favorise quelques ouvriers qui bénéficient d'une légère hausse de leurs salaires, d'autres, plus nombreux, frappés par la concurrence des machines, sont réduits à offrir leurs services au rabais.

Les années qui suivent n'amènent pas d'intervention de l'Etat. Seul, pendant quelques mois un chantier s'est ouvert à Paris; les ouvriers en ont été employés à défaire et à refaire les talus du Champ de Mars. A Lyon, l'initiative privée crée une commission de bienfaisance qui tient en 1837 un bureau permanent où s'inscrivent 3.500 ouvriers; la commission obtient des travaux du génie militaire et de la municipalité; rétrocédant ensuite ces marchés à des entrepreneurs, elle leur impose l'emploi des ouvriers qui sont inscrits à son bureau et elle augmente d'un léger supplément leur salaire insuffisant de terrassiers improvisés.

1848 — Proclamation : « Le Gouvernement provisoire de la République Française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail; il s'engage à garantir du travail à tous les citoyens ». Le 26 février, un décret décide « l'établissement immédiat d'ateliers nationaux ». Le succès est complet : les seuls ateliers de la Seine paient des salaires à 6.000 hommes le 9 mars — à 100.000 le 30 avril suivant.

1. Cité par Levasseur, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, Paris, 1903, t. I, p. 506.

L'organisation des ateliers est militaire; il n'y manque que la discipline. Onéreux et dangereux, le Gouvernement décide rapidement leur fermeture : elle s'effectue à coups de fusils et soulève les insurrections du mois de juin.

Ainsi finit la dernière mesure de grande envergure prise par un gouvernement français pour secourir les chômeurs avant le système de protection organisé en 1914.

Non seulement l'Etat se désintéresse ensuite du chômage, mais appelé en 1852 à réglementer l'existence des sociétés de secours mutuels, il interdit à ces sociétés la distribution d'allocations à leurs membres en chômage. Une circulaire ministérielle¹ précise que la création de toute organisation de secours aux mutualistes en chômage consacrerait « un principe de ruine et de démoralisation puisqu'il tendrait à encourager la paresse et à faire payer au travail une prime à l'insouciance » une telle institution portant en elle « le germe de toutes les grèves et l'espérance de toutes les coalitions ».

Cette prohibition, engendrée par la crainte des grèves n'empêcha pas certaines Mutuelles de venir en aide à leurs chômeurs. Lefort² cite : en 1853, les Chambres de fabricants de pianos, en 1858, le Groupement des fabricants d'appareils pour l'éclairage et le chauffage au gaz. La défense ainsi faite et parfois transgressée, ne sera cependant rapportée que par la loi du 1^{er} avril 1898 qui autorise les sociétés de secours mutuels à « accorder des allocations de chômage à la condition qu'il sera pourvu à cette dépense au moyen de cotisations ou de recettes spéciales ».

L'évolution des gouvernements vers une moindre sévé-

1. *Bulletin du ministère de l'Intérieur*, 1852, p. 378.

2. Lefort, *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, Paris, 1913, t. II, p. 49.

rité à l'égard des secours aux chômeurs est très nette, et la loi du 21 mars 1884 en établissant la liberté des syndicats professionnels la leur laisse s'ils veulent aider leurs membres sans travail. Les syndicats en profitent et en 1902 on compte 142 caisses de secours contre le chômage garantissant 30.297 syndiqués dont le quart appartient à la Fédération des Travailleurs du Livre.

En plus, le *Bulletin de l'Office du Travail*¹ signale en 1902 l'existence de deux caisses patronales de secours contre le chômage; l'une est attachée à une imprimerie d'Evreux, l'autre a été créée par un constructeur mécanicien à Dijon.

Le régime de la liberté est solidement établi, nous approchons du régime des encouragements et des subventions aux caisses accordant des secours aux chômeurs. Mais ce n'est pas sans réticences, et l'exposé des motifs d'un projet de vœux du Conseil supérieur du Travail² indique : « Nous marquons très énergiquement notre préférence pour l'assistance par le travail, sauvegardant à la fois la dignité des travailleurs et rendant utiles à la nation les dépenses faites en leur faveur ».

Les municipalités, rendues plus sensibles au spectacle du chômage par la proximité et l'influence directe des électeurs sans travail ont fait les premiers pas; ce sont des travaux de secours; ce sont déjà aussi des subventions.

De 1890 à 1894³ 114 villes ayant un budget de plus de 100.000 francs, réparties dans 54 départements, ont distribué du travail à leurs chômeurs, et ont dépensé de cette manière près de cinq millions de francs. Le gouvernement

1. Devenu ministère en 1906, au mois d'octobre.

2. *Documents sur la question du chômage*, Paris, 1896, p. 10.

3. *Documents sur la question du chômage*, p. 185.

s'intéresse à leur effort et prescrit à ses préfets¹, une enquête sur l'œuvre des communes en leur demandant de signaler chaque année les travaux de secours effectués dans chaque département. Cette enquête tombée depuis longtemps en désuétude, n'a pas donné grand résultat. Les travaux, dont son but était de mesurer l'importance, devaient avoir un double caractère :

a) Etre d'utilité générale, mais non urgents pour pouvoir être facilement ajournés et repris;

b) Laisser aux ouvriers des loisirs pour leur permettre de chercher du travail dans l'industrie privée.

En moyenne 65 préfets ont fait parvenir des réponses; le dépouillement de l'enquête a donné le nombre des communes indiquées par eux comme ayant entrepris des travaux de secours, et les dépenses qu'elles y ont consacrées :

<i>Années</i>	<i>Communes</i>	<i>Dépenses totales</i>
—	—	—
1904	811	1.978.886 fr.
1907	896	2.092.580 »
1909	442	1.205.683 »
1912	437	945.960 »
1913	396	812.276 »

Ces chiffres n'ont qu'une minime valeur :

a) Toutes les communes organisant des travaux n'ont pas fait connaître leurs dépenses; (leur réponse étant entièrement désintéressée puisque l'encouragement de l'Etat se bornait à des demandes de renseignements).

b) Parmi les travaux exécutés dans les communes ayant donné une réponse, il en était beaucoup qui avaient pour ouvriers des invalides, et non de réels chômeurs; c'est ainsi

1. *Circulaire du ministre du Commerce* du 26 novembre 1900.

qu'une nouvelle circulaire ayant limité à partir de 1909 l'enquête aux travaux exécutés par de véritables chômeurs, nous pouvons constater une diminution considérable de leur importance et des dépenses exposées.

Il n'en reste pas moins que les communes ont fait un effort impossible à préciser mais indéniable pour créer des occasions de travail. Certaines sont allées encore plus loin, et en 1896 apparaissent à Limoges et à Dijon les premières caisses de secours aux chômeurs involontaires subventionnées par des crédits inscrits au budget municipal. Le principe est adopté tour à tour par Lyon, Reims, Amiens, et Tarbes. Evidemment les subventions sont infimes (en 1902, Lyon a donné 5.000 fr. — Dijon 3.120 fr. — Limoges 2.285 fr.) mais c'est la voie ouverte à une nouvelle application du principe de l'*Esprit des Lois*.

Et le mouvement va être suivi par l'Etat. L'Etat va, lui aussi subventionner; il partira également de l'idée des travaux de secours pour essayer de régler méthodiquement l'exécution de ses travaux publics.

Le budget de l'Etat contient le premier crédit inscrit sous la rubrique « Subventions contre le chômage involontaire »; l'art. 55 de la loi de finances du 22 avril 1905, voté sur le rapport de M. Millerand après intervention du Président de la Commission du Budget, M. Paul Doumer, fixe à 110.000 francs ce crédit pour la première année. L'emploi de cette somme destinée à des « subventions aux caisses de secours contre le chômage involontaire sera réglé par un décret ». Celui-ci intervient le 9 septembre suivant ; nous y reviendrons. Je me contenterai dans cet historique de mentionner que pour l'année 1913, 117 caisses reçoivent des subventions. Elles comptaient 50. 815

membres, avaient aidé 8.546 chômeurs, et touchèrent 55.445 francs de subvention.

Les travaux de secours organisés par les communes intervenaient lorsque les circonstances économiques restreignaient la demande de main-d'œuvre des entreprises privées. Les périodes d'activité et de dépression se succédant sur un rythme assez régulier, les gouvernements commencent à penser que pour conjurer une crise de chômage dès que la menace s'en précise, il y aurait lieu de mettre en train des travaux publics ajournés en réserve pendant le boom précédent. Les travaux de secours apportaient logiquement avec eux cette idée car au lieu de travaux en général inutiles, il est plus normal de chercher à placer des travaux publics nécessaires. La France est un des premiers pays¹ qui se soient avisés de prendre des mesures nationales pour régler l'exécution de ses travaux publics; il est certain qu'elle doit ce rang chronologique aux anticipations de ses municipalités.

En 1902 et en 1908, le ministre des Travaux Publics invite les Compagnies de Chemins de fer à établir des programmes à longue échéance en vue de mieux répartir leurs commandes.

Par décret du 31 mars 1908, une commission est chargée d'étudier les mesures à prendre pour atténuer le chômage résultant des crises économiques périodiques. L'exposé des motifs de ce décret demande à la commission de « rechercher s'il n'est pas possible de répartir les travaux exécutés par les administrations publiques ou pour leur compte, de telle façon qu'ils viennent compenser dans une

1. « Le chômage et les travaux publics », *B. I. T.*, série C, n° 15, Genève 1931.

certaine mesure, au moment des crises, les déficits que ces dernières produisent dans les travaux privés. »

M. Daniel Bellet¹ rappelle en outre « la loi du 2 mars 1912 qui, à l'occasion de la crise viticole, a autorisé spécialement les communes éprouvées à contracter des emprunts, sans se soumettre aux formalités que l'on considère habituellement comme protectrices, pour créer des travaux en faveur des ouvriers privés d'occupation ».

Notre pays arrive ainsi avant la guerre à protéger ses chômeurs par une assurance facultative et subventionnée (décret de 1905) et par des travaux de secours qui conduisent à un aménagement plus rationnel des travaux publics.

Une statistique du chômage établie sommairement par les syndicats ouvriers et mixtes et que l'Office du Travail publia à partir de 1894² montre pendant les premiers mois de 1914 la situation la meilleure du marché du travail; pour l'ensemble, la moyenne des chômeurs par rapport aux syndiqués qui était entre 1908 et 1912 de 7,6 % passe en 1913 à 5, 8 % et pendant les sept premiers mois de 1914 à 4,2, ce qui est le chiffre le plus bas enregistré pendant toute la publication de cette statistique.

La main-d'œuvre agricole se prépare au même moment à faire la moisson et les vendanges.

Août 1914 — la guerre; la mobilisation générale; les travailleurs des champs abandonnent leur travail et la disette de main-d'œuvre se fait immédiatement sentir à la campagne. Au contraire, dans l'industrie, grave crise de chômage. Le départ du chef d'entreprise entraîne presque partout la fermeture de l'usine; l'appel aux armées des

1. *Le chômage et son remède*, Paris, Alcan, 1912.

2. La guerre en a supprimé l'existence.

ouvriers spécialisés rend inutile l'emploi de manœuvres; les chemins de fer sont tous réservés aux transports militaires, et lorsqu'ils retournent vers l'intérieur, ils apportent des évacués de Belgique et des régions envahies qui demandent du travail.

La guerre est le règne des allocations et des dépenses improductives. Les familles des mobilisés touchent dès le premier jour une allocation militaire de 1 fr. 25; les communes parisiennes décident de verser une indemnité semblable aux familles des chômeurs. Et la commune de Puteaux¹ crée le premier fonds municipal de chômage en France le 2 août 1914.

Le Gouvernement intervient à son tour dès la fin du mois d'août. « Contre le chômage les municipalités organisent les secours, dit une circulaire du Président du Conseil des Ministres², le Gouvernement se doit de les seconder dans cette tâche ». Dans la précipitation, c'est une simple circulaire qui, avalisant l'œuvre des municipalités donne au principe de Montesquieu la nouvelle application qui est encore de nos jours l'élément de beaucoup le plus important de la protection des chômeurs en France.

On ne peut plus penser à enrayer le chômage; il faut secourir les chômeurs. La circulaire du 20 août développe en leur faveur trois moyens :

a) Aucune aide efficace ne peut évidemment être escomptée des caisses de secours à forme syndicale ou mutualiste subventionnées depuis 1905 et qui pour toute la France sont à peine plus de cent. On accélérera cependant le règlement de leurs subventions en retard et elles recevront une pro-

1. *Mémoire du Préfet de la Seine au Conseil municipal sur la situation du chômage dans la région parisienne*, Paris, mars 1932.

2. Circulaire du 20 août 1914, *J. of.* du 21.

vision pour faire face aux versements plus importants que va nécessiter le chômage d'une nombreuse fraction de leurs membres;

b) Pour faciliter le placement de la main-d'œuvre en la rendant plus mobile, les tarifs de transport seront réduits pour les chômeurs;

c) Enfin, *un fonds national de chômage est créé.*

C'est sur ce fonds que seront imputées les allocations aux fonds municipaux ou départementaux qui seront créés pour distribuer des secours aux chômeurs. Les premières règles sont fixées : la subvention de l'Etat est de 33 % des sommes distribuées en secours aux chômeurs. Ceux-ci touchent au maximum 1 fr. 25, comme la famille des mobilisés; les deux allocations peuvent, l'une et l'autre, être majorées, le cas échéant, de 50 centimes par jour et par enfant à la charge du bénéficiaire. Pour participer aux subventions les communes doivent avoir au moins une population de 10.000 habitants. Sinon elles peuvent se grouper en un fonds départemental. Le décret du 9 janvier 1915 autorisera par la suite la création de fonds autonomes dans les villes comptant 5.000 âmes. L'administration des fonds locaux est confiée à « une commission composée de représentants de la municipalité, de délégués en nombre égal des patrons et des ouvriers choisis, autant que possible parmi les membres des syndicats patronaux et ouvriers appartenant aux professions les plus intéressées ». Cette commission paritaire assurera la répartition des secours.

Ce texte qui innove entièrement en créant une assistance de grand format en faveur des chômeurs est bien l'origine du système actuel dont la base est constituée par le décret du 28 décembre 1926.

Il est complété par de nombreux décrets et circulaires .

Le 10 septembre 1914, le ministre du Travail donne une définition des chômeurs aux Préfets : « Le chômeur doit justifier avoir exercé pendant une période assez longue ayant précédé immédiatement la mobilisation générale, une profession dont il tirait un salaire régulier et dont l'état de guerre a suspendu l'activité ». Dans la même circulaire se trouve également précisée l'organisation du contrôle des chômeurs par les fonds et des fonds par l'Etat.

Le décret du 24 novembre 1914 reprendra avec plus de force les directives de cette circulaire pour assurer le contrôle de l'Etat. Il contient des prescriptions relatives à la tenue de la comptabilité des fonds, et n'accorde de subsides qu'aux fonds dont les règlements seront au préalable approuvés par le Ministère du Travail, tandis qu'auparavant leur simple communication suffisait.

Une circulaire du 8 décembre suivant paraphrase ce décret selon l'administrative coutume. Elle précise et répète ce que d'autres ont déjà dit avant elle : « Le fonds national a été expressément constitué pour atténuer les conséquences du chômage résultant de la mobilisation générale » et non celui dont la cause résiderait dans le « jeu habituel des conditions économiques ».

Avant d'en examiner les applications pratiques, quelques caractères se peuvent dégager de l'institution du fonds national.

a) Il est transitoire¹; né de la guerre, il se rattache aux mesures spéciales qui sont prises dans tous les domaines aux premiers jours des hostilités.

1. Extrait de la circulaire du 8 décembre 1914 : « En constituant le fonds national de chômage, le Gouvernement ne s'est pas proposé de créer une institution permanente et de résoudre le problème de l'intervention de l'Etat dans la lutte contre le chômage. »

Et néanmoins après la crise de chômage prévue pour la démobilisation, lorsque s'abattra sur notre pays la dépression mondiale de 1921, le Fonds National fonctionnera; c'est lui encore, avec les mêmes principes restés inchangés dans le décret fondamental du 28 décembre 1926, qui est à la source de la protection des chômeurs de 1932. Il y a eu transfert d'intérêt du chômage de guerre au chômage de crise.

b) Il est un pis-aller; « si les caisses de secours contre le chômage existaient partout, le Gouvernement, en les subventionnant ferait une œuvre excellente. Cette forme de secours contre le chômage est la seule qui soit pleinement conforme à la dignité du travailleur tout en lui assurant une aide efficace¹ ».

Cependant la différence entre la subvention et l'allocation a été supprimée en fait et « l'aide efficace » ne l'est vraiment que dans le réseau généralisé des fonds de chômage, et certainement pas dans la constitution embryonnaire, locale ou professionnellement spécialisée des caisses de secours subventionnées depuis 1905.

Le charme de l'assurance facultative ne résiste plus dans l'esprit des gouvernants à la puissance de secours du Fonds National.

c) Il est alimenté par les ressources publiques; l'Etat, les départements, les communes se partagent les frais. Aucune contribution n'est directement demandée aux patrons et aux ouvriers.

Ce caractère est resté invariable; une seule entorse depuis l'institution du Fonds national à nos jours, passagère et insignifiante. Une contribution a été demandée

1. *Circulaire* du 20 août 1914.

aux patrons par le décret du 19 avril 1918 pour alimenter des caisses de secours en cas de chômage partiel dû au défaut de ravitaillement en matières premières et en charbon. Les employeurs avaient un intérêt direct à ne pas licencier leur personnel et à le conserver sur place en prévision d'une reprise immédiate du travail, une fois arrivés à l'usine le charbon ou les matières premières. La circulaire adjacente au décret indique en conséquence qu'il a « paru légitime que les employeurs supportent une part (au moins égale à un tiers) des dépenses de la caisse ». Entorse bénigne puisque les secours distribués en 1918 par 13 caisses spécialement constituées ne s'élevèrent qu'à 132.000 fr.

Comment ont été appliqués les textes ?

Quelles ont été les réalisations du Fonds national ? Et d'abord, qu'a-t-il coûté ?

Ouverts par trois décrets successifs les crédits nécessaires au fonds de chômage ont été pour la fin de l'année 1914 de 14.470.000 fr. Voici le tableau juxtaposant les crédits inscrits aux budgets et les subventions effectivement accordées aux fonds en fonctionnement, de 1914 à 1925, dernier exercice pendant lequel le fonds ait fonctionné sous le régime initial.

<i>Années</i>	<i>Crédits budgétaires</i>	<i>Subventions</i>
1914.....	14.470.000	12.318.026,19
1915.....	28.789.000	18.268.315,68
1916.....	12.000.000	7.618.032,87
1917.....	7.250.000	2.885.675,37
1918.....	5.000.000	1.508.887,86
1919.....	30.000.000	29.580.393,37
1920.....	1.750.000	1.105.950,79
1921.....	23.500.000	18.518.325,39
1922.....	5.000.000	1.213.228,57
1923.....	1.500.000	324.983,40
1924.....	1.330.000	225.998,53
1925.....	567.000	201.049,98

Voilà donc ce qu'ont touché les fonds locaux sous forme de subventions calculées en pourcent des allocations accordées aux chômeurs et dont le taux a varié à plusieurs reprises :

Initialement fixé à 33 % des secours distribués, il a été élevé à 75 %, du 26 janvier 1919 au 15 novembre 1919 puis la crise de démobilisation passée, est descendu à 50 % jusqu'au 15 mars 1920, et à partir de cette date, il est revenu de nouveau à 33 %.

Mais si les créateurs des fonds, que ce soient des communes ou des départements, sont libres de distribuer les allocations qu'ils jugent indispensables, la subvention de l'Etat n'est cependant accordée que jusqu'à concurrence d'un maximum, fixé pendant presque toute la guerre, comme nous l'avons vu plus haut, au chiffre des allocations militaires soit :

Chômeur chef de ménage	1 25	par jour
Personnes en chômage ou à la charge du ménage, enfants de moins de 16 ans ne travaillant pas ou gagnant moins de 0 fr. 50 par jour	0 50	—
Le total des secours alloués à une même famille ne devant pas dépasser	2 50	—

Le parallélisme a été maintenu avec les autres allocations augmentées à la fin de la guerre. Un réajustement opéré par le décret du 19 avril 1918 a donné pour maxima subventionnés :

Chômeur, chef de ménage	1 50	—
Conjoint chômeur, enfants de moins de 16 ans ne travaillant pas ou gagnant moins de 1 fr. par jour	1 »	—

Ascendant sans travail à la charge du chef de ménage	0 75	—
Total des secours alloués à un même ménage par jour	4 »	—

Après un dernier remaniement le 14 janvier 1919, les maxima ont été élevés à :

Chômeur, chef de ménage	2 25	—
Enfant de plus de 16 ans en chômage	1 50	—
Conjoint chômeur, enfant de moins de 16 ans ne travaillant pas ou gagnant moins de 1 fr. par jour	1 »	—
Ascendant sans travail à la charge du chef de ménage	0 75	—

Tous ces chiffres constituent le maximum sur lequel est calculé la subvention de l'Etat et les fonds locaux peuvent distribuer des allocations inférieures ou supérieures, mais dans ce dernier cas ils devront prendre en charge tout le surplus. Il est intéressant de connaître ce qui, en fait, a été versé aux chômeurs et de savoir comment la pratique s'est accommodée de ce maximum.

Il y a eu dans ce domaine un revirement très net : au début de la guerre les secours accordés aux chômeurs furent inférieurs aux chiffres donnés comme maximum par les décrets; c'est ainsi qu'au mois de mars 1915, sur 73 fonds en fonctionnement, 16 donnent une allocation égale à ces chiffres tandis que 57 restent en dessous. Aucun ne dépasse le maximum; mais à la fin de la guerre, la situation est invertie, et malgré l'augmentation du maximum, décrétée peu auparavant, au mois de mai 1919, sur 120 fonds en activité 66 dépassent les maxima nouveaux. Ce sont pour

la plupart des fonds du département de la Seine; 12 seulement sont en dehors de l'agglomération parisienne. Pendant la crise de 1921, la situation restera la même et sur 106 fonds ouverts en avril 1921, 61 distribuent des allocations plus élevées dont 53 dans la Seine.

Nous venons de voir ce qui a été donné en valeur aux chômeurs, mais les secours peuvent être distribués sous plusieurs formes. En principe les allocations sont versées en espèces; toutefois le décret initial du 24 novembre 1914 admet « exceptionnellement au bénéfice de la subvention de l'Etat, les secours alloués sous la forme de bons de valeur indiquée et représentant une tâche à exécuter ou un repas ». Ce texte a fait l'objet de nombreuses applications, car les communes se montrèrent au début fort partisans de ces deux formes exceptionnelles. Secours en nature; conformes au but de l'institution puisqu'on permet au chômeur de vivre en le nourrissant gratuitement; ils sont également moins coûteux que des distributions d'argent. Mais les abus sont faciles, et certaines municipalités en commettent. La Cour des comptes¹ en procédant au règlement définitif des exercices de guerre constate que dans la comptabilité des fonds, les secours en nature sont « sources d'extrême complication » et se déclare dans l'impossibilité « d'exercer normalement et complètement sa mission de contrôle ».

Il y a encore ici une évolution analogue à celle qui s'est produite pour le tarif des allocations aux chômeurs ainsi qu'on le peut constater à plusieurs phases :

1. Rapport public sur l'exercice 1914.

<i>Dates</i>	<i>Fonds</i>	<i>en espèces</i>	<i>Allocations versées partie espèces partie nature</i>	<i>en nature</i>	<i>espèces ou nature</i>
Décembre 1914.	66	19	15	26	2
Juillet 1915 ...	66	27	16	20	2
Mai 1919.....	120	112	3	»	5
Juin 1921.....	109	94	2	5	8

Les fonds distribuent à la fin de la guerre, pour la presque totalité, des secours en espèces, et pendant la crise de 1921 le mois de juin voit les derniers fonds distribuant uniquement des allocations en nature. Il n'y en a plus eu depuis, jusqu'au fonds de Trouville ouvert en 1932.

Secours alloués contre prestations de travail : le but moral est de ménager la dignité du travailleur. Mais ici encore, abus possibles ; les travaux n'étaient pas toujours improductifs pour les communes qui avaient trouvé un excellent moyen d'appeler l'aide financière de l'Etat ; en outre, la rémunération d'un travail devait par son chiffre se rapprocher plus d'un salaire que d'une allocation. Quelques exagérations municipales amenèrent le décret du 19 avril 1918 qui précise que ne donneront ouverture aux subventions de l'Etat que les travaux entrepris exclusivement dans l'intérêt des chômeurs et rémunérés au taux des secours en espèces. Après cette décision, les autorités locales abandonnèrent pour un temps la pratique des travaux de chômeurs ; mais elles y ont recouru à nouveau, à chaque crise, dans de grandes proportions sur leurs seules ressources d'abord, et depuis le décret du 17 septembre 1932, avec, en partie, des subventions de l'Etat.

Au cours de la guerre, pour régulariser les décrets fixant les conditions à remplir par les fonds locaux pour bénéfi-

cier des subventions du Fonds national de chômage, un projet de loi fut adopté par la Chambre des députés le 25 mars 1915, sur un rapport de M. Justin Godard. Déposé au Sénat il n'est jamais venu en discussion devant cette assemblée. C'est encore une caractéristique de notre protection des chômeurs de ne découler que de circulaires et de décrets.

1918 — la paix approche; le 23 janvier le gouvernement rappelle aux préfets l'existence du Fonds national qui depuis deux ans a pu être oublié dans l'intensité des travaux guerriers : « L'institution a rendu des services appréciables dans un grand nombre de centres industriels; elle ne fonctionne plus guère aujourd'hui qu'à Paris, dans deux ou trois grandes villes et dans quelques communes de la banlieue parisienne. Il ne faudrait pas hésiter un instant soit à remettre en activité les fonds de chômage qui ont suspendu leurs opérations, soit à constituer rapidement des fonds nouveaux, dès que l'institution apparaîtrait justifiée en raison de l'état présent de l'industrie ou en prévision d'une crise de chômage. »

La guerre est finie; la commission mixte de la Charente demande que soient entrepris d'urgence d'importants travaux « de manière, dit-elle, que les premiers coups de pioche suivent de très près les derniers coups de fusils ». Les soldats sont démobilisés; les usines de guerre fermées, plus de 1.500.000 ouvriers dont le tiers de femmes vont se trouver sans occupation. La démobilisation se fait par paliers mais d'anciens soldats deviennent de nouveaux chômeurs; on en compte plus de 116.000 au mois d'avril 1919, qui, en place de solde touchent une allocation.

M. Créhange¹ écrit : « Tout l'outillage de placement est

1. *Chômage et placement*, Paris, p. 82.

« en ordre de marche. En juin 1919, la proportion des
« chômeurs a déjà diminué d'un tiers par rapport à avril
« (moins de 75.000 secourus). Un autre tiers s'élimine dans
« le trimestre qui suit : septembre ne compte plus que
« 40.000 chômeurs. En décembre 1919, le chiffre est des-
« cendu à 4.500. » En fait, ce n'est pas à notre organisa-
tion du placement, bien insuffisante encore à cette époque,
que revient le mérite de l'absorption rapide de la main-
d'œuvre libérée. Tous les pays, après la guerre embauchent
en vitesse pour accroître leur production; la France, elle
aussi, marche allègrement vers la crise de 1921. Nous y
voici, et pendant les cinq premiers mois de 1921, dans les
mêmes conditions, plus de 60.000 sans-travail reçoivent des
allocations de chômage. Le plafond est atteint au mois de
mars avec 89.961 chômeurs secourus.

Après cet effort, les fonds s'endorment les uns et les
autres; le Fonds national veille seul sur les fonds de la Seine
et des Bouches-du-Rhône; tous sont cependant prêts à
renaître : le décret du 28 décembre 1926 leur donnera une
nouvelle vie.

CHAPITRE II

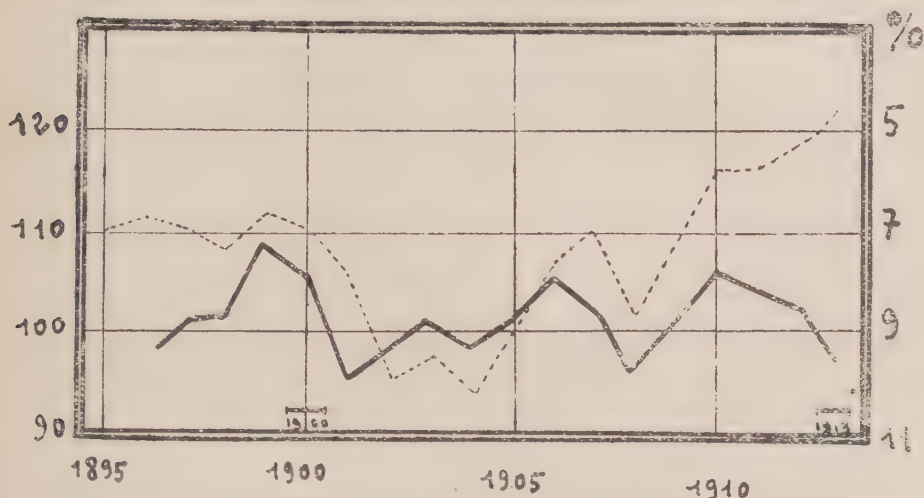
LES DONNEES STATISTIQUES DU PROBLEME

L'assurance contre le chômage « est de loin la meilleure des sources régulières de statistiques du chômage dont on dispose actuellement¹ ». La France n'ayant pas adopté ce mode de protection des chômeurs, nous en sommes réduits à des données plus médiates et moins satisfaisantes. Cependant, l'intérêt porté dans notre pays aux problèmes sociaux depuis une quarantaine d'années nous a dotés de plusieurs moyens d'investigation.

Il convient de laisser la première place à une source disparue; c'est le pourcentage de chômeurs par rapport à leurs membres donné par les syndicats ouvriers. La proportion ne jouait évidemment que sur de très restreints effectifs (environ 200.000 syndiqués) et on ne peut l'appliquer à l'ensemble de la population ouvrière, car les syndicats contenaient à cette époque, antérieure à leur importante croissance, l'élite des travailleurs spécialisés. Sous ces réserves, on peut voir les fluctuations de ce pourcentage de 1895 à 1913 au graphique n° 1.

La publication de cette statistique a pris fin avec la guerre et sa méthode n'a plus aucune application dans le monde entier, sauf en Australie, au Canada, et en Allemagne.

1. Les méthodes des statistiques du chômage. Etudes et documents du B. I. T., série N, n° 7, p. 13.

Graphique I. — Chômage et prix de 1895 à 1913¹

— indice des prix exprimés en proportion de l'indice de l'année précédente.
 pourcentage des chômeurs dans les syndicats (courbe renversée).

Je ne citerai que pour mémoire, antérieures également à 1914, les enquêtes directes destinées dans des cas particuliers à donner une mesure du chômage. En 1910, par exemple, au mois de janvier et de février, des inondations très fortes réduisirent au chômage un nombre considérable d'ouvriers. Une enquête fut prescrite à la fois aux préfets et aux inspecteurs du travail dans 22 départements pour fixer l'importance numérique des sans-travail. Les préfets répondirent qu'ils s'élevaient à 102.920, tandis que l'évaluation des inspecteurs du travail donnait 120.999 chômeurs pour les mêmes départements. Cette expérience suffit à démontrer à la fois les difficultés des enquêtes directes et la faible valeur de leurs résultats.

1. Problèmes du chômage en 1931, *B. I. T.*, série C, n° 16, p. 116.

Quelles sont les sources actuelles?

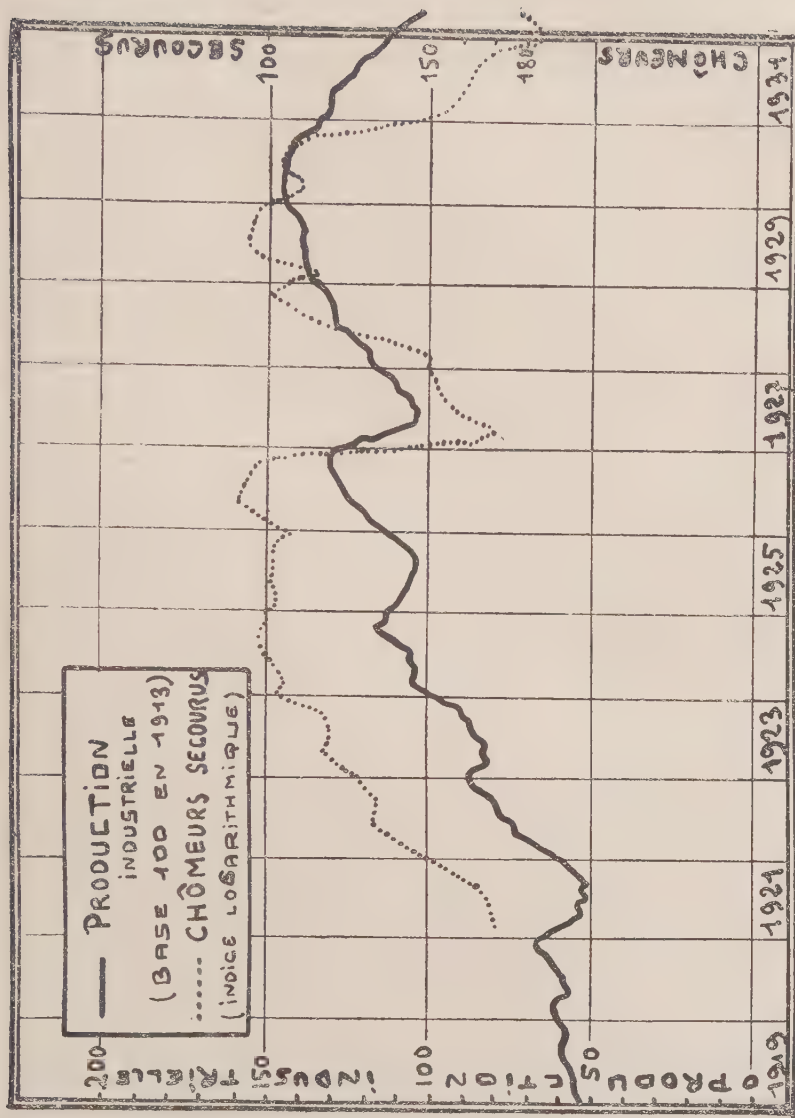
On peut citer d'abord les indices lointains et indirects; et en premier lieu les indices de la production industrielle. Le sous-secrétariat de l'Economie nationale a publié en 1932¹, la courbe de la production industrielle de notre pays de 1919 à 1931; il est évident que la production a grand rapport avec le chômage qui est signe d'un ralentissement de l'activité économique, et la courbe inversée des chômeurs secourus par les fonds de chômage, affectée d'un indice logarithmique se rapproche de celle de la production ainsi qu'on le voit sur le graphique II.

On n'y peut remarquer que deux écarts assez importants; l'un en 1923 où à la dépression momentanée de la courbe de la production correspond au contraire une diminution du chômage secouru; le fléchissement est dû spécialement aux industries métallurgiques touchées par l'occupation de la Ruhr; l'autre en septembre 1929; la courbe du chômage s'incline déjà tandis que la production reste, quelques mois durant, à son niveau record.

Cette comparaison est intéressante, mais il faut tenir compte de ce que :

a) l'accroissement de la production ou simplement son maintien au même niveau ne signifient pas augmentation ou conservation des emplois industriels; les progrès techniques entrent en jeu : il y a lieu de remarquer qu'en France toutefois, l'effort d'organisation plus rationnelle de la production n'ayant pas eu la même ampleur qu'aux Etats-Unis ou en Allemagne, la différence est moins sensible que dans ces pays entre le volume de la production et l'importance de la main-d'œuvre employée.

1. *Indices généraux du mouvement économique en France de 1901 à 1932*, Paris, 1932, p. 64.



Graphique II

b) Comme on le verra plus loin, les chômeurs de l'industrie française ne sont pas tous en France; il y a en outre les étrangers qui quittent notre pays avec leur travail et aussi ceux qui pouvaient escompter un emploi dans une industrie important de la main-d'œuvre en période normale. Cette deuxième réserve s'appliquera uniformément à toutes les statistiques que nous pourrons examiner : il est absolument impossible de compter tous les chômeurs que crée le déséquilibre du marché du travail français.

Un nouvel indice est dans la difficulté des placements effectués en temps de crise par les offices publics de placement. Voici le tableau des placements de toute nature opérés de 1917 à 1932 :

Année 1917.....	159.791
Année 1918.....	326.513
Année 1919.....	882.472
Année 1920.....	1.078.294
Année 1921.....	1.073.450
Année 1922.....	1.277.946
Année 1923.....	1.446.426
Année 1924.....	1.512.103
Année 1925.....	1.450.939
Année 1926.....	1.479.645
Année 1927.....	1.231.894
Année 1928.....	1.353.305
Année 1929.....	1.524.892
Année 1930.....	1.417.426
Année 1931.....	1.268.005
Année 1932 (6 mois)	561.012

On y remarque un recul sensible en 1921, 1927, 1930, 1931 et 1932, années de crise économique. Mais toutes ces fluc-

tuations n'ont l'intérêt que de lointains symptômes et représentent autre chose que du chômage.

Celui-ci peut être défini de différentes manières : On a déjà vu la distinction entre un sens économique et le sens social du mot. Il a en France plusieurs significations caractérisées par les traits dissemblables des chômeurs divisés facilement en séries ; une classification s'impose. On examinera les diverses statistiques établies dans notre pays en partant de la plus large définition des chômeurs : du chômage partiel vers le chômage complet.

I. — Le chômage partiel.

Nous avons deux sources, l'une et l'autre récentes :

A) Depuis le mois de janvier 1931, les inspecteurs du travail et les ingénieurs des mines se livrent à une enquête mensuelle sur les diminutions d'effectifs et sur le nombre d'heures de travail pratiquées dans les établissements qu'ils contrôlent et qui occupent plus de 100 personnes. Ils donnent ainsi une vue, indirecte, sur le chômage total mais, directe, sur le chômage partiel.

B) Depuis le 10 mars 1931, des caisses peuvent être créées pour secourir les chômeurs partiels : ces « salariés « qui, tout en continuant à être occupés par leur employeur, « sont employés par celui-ci moins de 4 jours par semaine « par suite du manque de travail¹ ». On aura donc deux sortes de chiffres concernant le chômage partiel qui peut être défini : manque de travail dans un emploi maintenu.

A) Le ministère du Travail après les premiers signes de la crise actuelle est intervenu auprès des industriels pour que la politique prévisible de diminution du travail se pratiquât non par licenciements massifs mais plutôt par réduction de la durée du travail de chaque semaine. C'est

1. Décret du 10 mars 1931, art. 1^{er}.

en grande partie pour enregistrer les résultats de son initiative qu'il a prescrit à la même époque l'enquête mensuelle qui rend compte de l'étendue d'une forme de chômage dont l'importance a grandi considérablement au cours de la dernière crise.

M. Picquenard¹ analyse ainsi l'intérêt de l'enquête commencée en janvier 1931 : « elle a de grands avantages : elle est effectuée tous les mois; elle porte sur les mêmes catégories d'établissements; les résultats en peuvent être publiés à une date très rapprochée de celle à laquelle il y a été procédé, c'est-à-dire moins d'un mois après ». D'autre part, en moyenne elle porte sur plus de 2.350.000 ouvriers et employés, soit environ 43 % des effectifs soumis au contrôle de l'inspection du travail et du service des mines. Elle présente, en revanche, les inconvénients d'une enquête hâtive et volontaire puisque les éléments en sont fournis par les établissements industriels ou commerciaux eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, elle peut être considérée comme la plus importante donnée statistique du chômage partiel en France; la définition de ceux qu'elle compte est, en effet, beaucoup plus large que celle que nous trouverons pour désigner les chômeurs partiels secourus par les caisses du décret du 10 mars 1931.

L'enquête établit pour chaque mois de l'année le pourcentage des effectifs travaillant :

- 48 heures et plus (durée légale);
- plus de 40 heures et moins de 48 heures;
- 40 heures;
- plus de 32 heures et moins de 40 heures;
- 32 heures;
- moins de 32 heures.

1. Le chômage en France, *Revue d'économie politique*, mars 1931.

TABLEAU I

PROPORTION POUR 100 DES CHOMEURS PARTIELS DANS LES DIVERSES PROFESSIONS

1930-1931-1932

1930-1931-1932

CATEGORIES PROFESSIONNELLES	janvier			février			mars			avril			mai			juin			juillet			août			septembre			octobre			novembre			décembre		
	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932	1930	1931	1932			
Mines		29,1	86,3	6,3	30,9	87,5	2	72,4	87,7	4,2	61,4	87,4	8,6	66,6	84,6	3,1	63,8	84,2	5,2	70,0	86,9	4,5	83,1	88,7	8,8	85,1	89,2	12,5	83,2	»	13,2	78,9	»	17,7	73,6	»
Industries de l'alimentation	2,7	8,4	9,6	4,3	12,0	34,3	4,9	16,1	41,6	5	15,5	31,0	1,4	13,7	26,6	4,9	13,1	25,6	3,3	9,5	22,8	3,5	9,6	26	3,2	11,3	21,3	2,2	9,8	»	2,6	11,7	»	3,3	15,8	»
Industries chimiques	3,9	13,9	22,3	3,8	20,6	31,4	6,7	25,6	27,4	3,8	22,2	26,4	4,4	21,5	28,4	4,2	20,6	27,4	3,7	21,0	26,3	3,6	20,2	28,4	4,2	17,0	27,2	4,7	14,1	»	5	15,9	»	7,9	22,2	»
Gaoutchour, papier, cartons	1,6	14,8	52,6	18,7	19,1	58,6	4,7	22,9	57,3	3,7	22,6	53,6	3,5	18,6	38,5	5,5	19,4	40,1	0,1	16,7	39,5	14,7	24,9	38,6	18,9	28,4	41,5	19	37,6	»	17,2	39,4	»	14,9	43,4	»
Industries du livre		4,9	16,3	1,5	6,3	17,8	0,2	6,5	19,2	1,2	7,7	19,4	1,7	8,3	20,0	1,6	6,4	23,3	2,7	7,8	22,2	1,6	7,8	23,2	0,7	9,7	19,7	2,1	9,6	»	0,6	9,0	»	1,7	13,0	»
Industries textiles	2,6	20,8	74,2	2,8	38,9	78,4	2,5	43,7	77,9	3,4	45,8	69,7	3,6	45,0	69,5	3,8	46,6	65,6	3	46,7	64,0	3,4	44,1	63,9	3,7	17,9	61,8	5,6	52,7	»	6,2	55,9	»	7,3	68,4	»
Industries du vêtement	12,3	21,9	51,5	8	17,2	46,2	4,5	20,3	40,6	6,2	19,5	41,0	4,5	21,7	37,0	5,8	19,0	38,0	4,1	24,2	35,0	6,1	20,0	33,5	15,4	30,5	27	6	21,6	»	7,4	29,5	»	9,5	39,2	»
Pailles plumes crins	»	»	56,6	8	19,6	89,1	6,1	52,8	62,9	6,3	52,5	55,4	5,7	49,8	50,5	11,7	36,4	32,5	7	19,4	28,5	8,2	34,4	32,5	7,6	10,1	43,7	24	41,9	»	31,5	55,6	»	13,2	42,6	»
Cuir et peaux	3,8	11,2	47,8	6,5	25,7	51,6	5	27,6	55,2	4,6	24,6	56,3	2,7	31,7	52,2	5,5	28,3	54,3	7,2	28,5	50,4	6,8	30,2	49,5	6,8	28,8	49,8	5,7	31,0	»	4,2	33,6	»	7,4	45,6	»
Industries du bois	2,5	14,5	47,1	3,5	23,4	54,3	1	26,9	50,8	1,1	28,9	53,8	1,9	27,0	46,6	2	25,8	44	2,2	22,2	39,6	4,6	23,2	40,5	4,2	24,3	41,3	3,4	26,6	»	3,9	30,2	»	4,4	40,9	»
Métallurgie	0,5	11,8	49,2		6,1	54,6	0,2	12,6	65,2	0	23,2	66,0	0	28,0	63,5	0,2	21,6	70,7	0	17,4	70,0	»	18,8	60,8	1,2	19,8	61,8	1,4	28,0	»	1	34,0	»	12,1	39,3	»
Travail des métaux ordinaires		11,8	53,2	0,9	21,6	60,8	0,6	27,4	61,1	0,5	28,6	61,4	2,3	27,8	60,2	3,1	25,3	59,0	2,1	26,5	59,0	1,8	30,5	55,5	2	33,3	57,3	2	37,1	»	1,9	42,2	»	2,3	49,1	»
Travail des métaux fins		7	79,5	12,6	19,2	78,4	15,6	61,4	76,6	2,1	50,6	80,0	35,4	58,8	72,5	3,3	57,7	75,6	4,1	53,6	72,9	4,2	60,9	76,1	5,5	52,3	71,2	7,1	54,8	»	11,3	42,6	»	8,9	71,6	»
Travail des pierres précieuses	»	»	93,2	»	»	50,9	0	100	76,6	0	50,5	76,3	0	»	»	»	»	»	42,6	100	40,7	»	»	48,6	»	»	24,7	12,7	93,9	»	12,7	93,9	»	13,7	49,0	»
Taille des pierres, moulages	»	»	40,9		50,8	62,5	0	42,2	69,0	0	39,5	70,0	0	21,0	67,4	»	6,3	25,3	0	14,4	20,5	»	27,9	31,6	»	4,0	31,6	»	23,4	»	»	11,0	»	»	»	»
Terrassement constitutions en pierres	1,9	4,2	9,6	2,4	5,0	10,0	0,1	1,4	8,0	1,9	0,5	4,2	0,2	0,4	2,7	0,6	0,4	1,7	0,2	0,1	2,8	0,2	0,1	2,3	0,2	0,6	2,7	0,1	0,1	»	0,7	0,8	»	2,2	3,8	»
Pierres et terres au feu	1,4	11,2	45,0	1	15,8	56,0	3,5	10,4	59,4	3,2	21,8	52,7	2,1	22,1	56,1	3,2	19,9	51,0	3,7	19,7	48,7	3	20,4	20,8	3,1	22,9	48,4	2,8	24,9	»	5,4	35,5	»	4,5	38,6	»
Manutention			2,7		5,5	3,1	0	5,1	3,4	0	0	3,5	0	1,1	0	»	1,0	0	0	0,9	0	»	0,8	1,6	»	0,9	0,9	»	0,9	»	1,6	1,9	»	1,4	8,9	»
Transports			0,2		5,5	0	0	6,8	0	0	1,5	0	0	5,6	»	2,3	5,7	0	0	0,4	»	0	5,8	»	0	0,4	»	0	0	»	0,7	»	0	1,8	»	
Commerces divers	16,3	»	5,0	2,7	5,9	11,3	0,6	2,8	7,3	0,7	2,6	4,3	0,8	4,7	4,4	2,2	2,8	8,3	2	3,0	7,7	1,8	2,4	4	1,6	2,3	3,5	2,7	2,3	»	5,4	6,3	»	1,4	2,5	»
Banques, Assurances		»	1,4	»	»	1,8	2,3	»	1,6	0,3	0,2	1,2	0,3	0,2	1,1	0,6	0,6	1,0	0,9	0,8	0,8	0,4	0,4	0,9	0,4	0,4	0,8	0,4	0,4	»	1,2	1,2	»	1,2	1,2	»
ENSEMBLE	3,7	16,7	51,6	4,6	21,1	56,4	2,2	31,8	56,2	2,4	31,7	53,9	3,4	31,9	51,7	3,1	30,3	51,1	2,8	31,2	50,5	3,2	33,3	49,3	4,4	35,5	48,8	4,9	37,5	»	5,4	40,5	»	6,4	45,5	»

et compare ces pourcentages avec ceux de l'année précédente pendant le mois correspondant. Mais comme chaque mois le nombre des établissements enquêtés est quelque peu différent, il est impossible de suivre l'évolution rigoureusement exacte du chômage partiel à travers le temps. Il ne convient, toutefois pas d'exagérer cette réserve relativement bénigne qui autorise incontestablement la comparaison de séries continues, et j'ai établi d'après les chiffres du *Bulletin du marché du Travail*¹, un tableau contenant par industrie la proportion mensuelle pour cent du chômage partiel, c'est-à-dire des travailleurs occupés pendant moins de 48 heures par semaine pendant les années 1930-1931 et 1932 (voir tableau ci-contre).

La politique du travail à *systematic short time* s'est généralisée par progressions parallèles dans toutes les branches de l'industrie, sauf dans les entreprises de terrassement et de constructions en pierre, et aussi dans les industries du livre. Le commerce, les Banques et les Compagnies d'assurances aux employés payés mensuellement sont naturellement restées soumises à la pratique des licenciements.

On voit nettement que l'industrie française s'est engagée dans la voie de la réduction des heures de la semaine du travail, devançant ainsi les conventions internationales actuellement à l'étude « pour l'introduction légale de la semaine de 40 heures dans tous les pays industriels². »

1. Le *Bulletin du marché du travail* publié chaque semaine, le vendredi au *Journal officiel* contient tous les renseignements rassemblés dans ce chapitre.

2. Résolution adoptée par la conférence internationale du travail (16^e session 1932). Truchy, « La semaine de quarante heures » (*La France économique financière*, 10 sept. 1932, p. 605.)

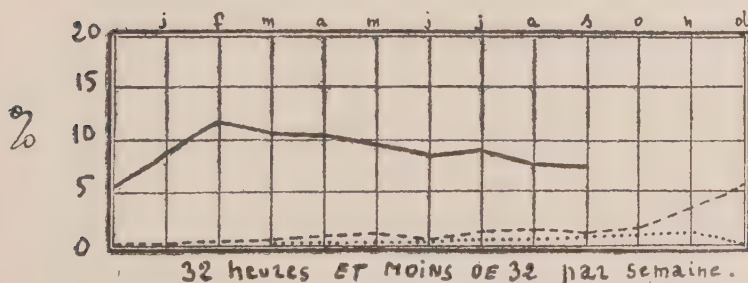
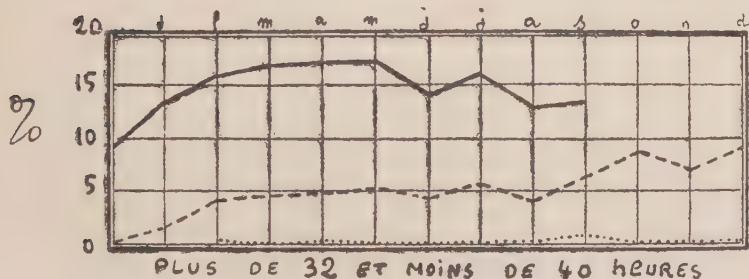
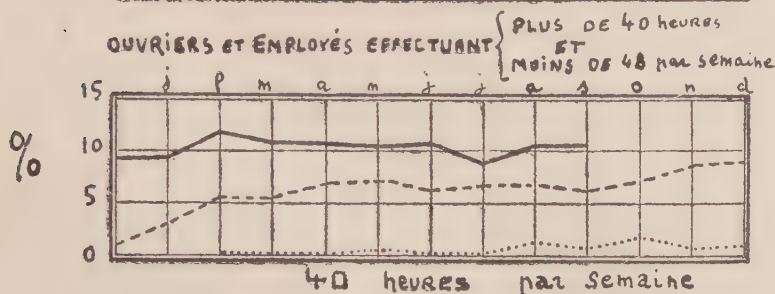
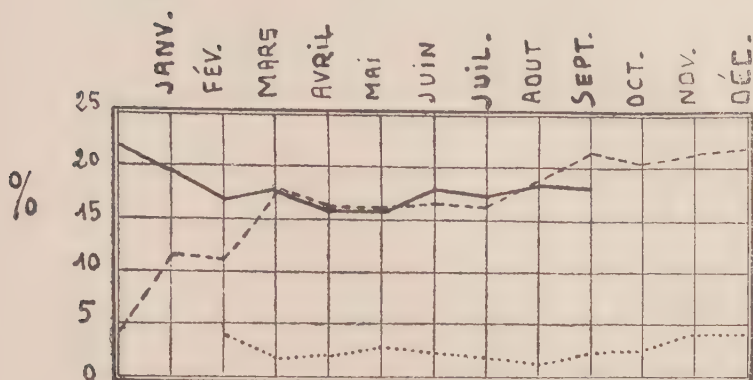
Mais les proportions données indiquent simplement en brut le travail à « temps réduit » sans marquer de différence entre une semaine de 47 heures de travail, et une semaine de 30 heures. C'est pour préciser l'importance respective des différentes durées hebdomadaires effectuées dans notre pays que j'ai établi le graphique n° III.

Les différentes courbes, stationnaires en 1930, montent toutes en 1931; le mouvement le plus net se manifeste dans la première catégorie (plus de 40 heures et moins de 48 par semaine), tandis que la dernière (32 et moins) ne se révèle en croissance accentuée que dans les derniers mois de l'année. En 1932, tandis que dans les deux premiers mois la première catégorie descend brusquement, une hausse considérable se fait jour dans les catégories inférieures. De mai à septembre, il est à remarquer que les mouvements des premières et des dernières catégories sont nettement contradictoires, deux à deux.

Il est également intéressant de connaître l'importance du temps perdu par les chômeurs partiels; c'est ainsi que M. Picquenard¹ procède à une traduction du chômage partiel en unités de chômage total en multipliant le nombre des chômeurs partiels par le nombre des heures pendant lesquelles ils chôment. En divisant ce produit par 48, durée normale de la semaine ouvrière, on obtient la valeur absolue en chômage complet du chômage partiel.

1. *Revue d'économie politique*, cit. p. 327.

LES CHOMEURS PARTIELS EN : 1930 1931 ---- 1932 ———



Graphique III

Traduction du chômage partiel en chômage complet

	1930	1931	1932
Janvier	0,1	2,2	10,2
Février	0,4	3,4	10,3
Mars	0,3	4,3	12,0
Avril	0,2	4,3	11,8
Mai	0,4	4,4	11,1
Juin	0,3	4,1	10,3
Juillet	0,3	4,5	10,3
Août	0,5	4,6	9,7
Septembre	0,6	4,9	9,6
Octobre	0,6	5,5	9,1
Novembre	0,6	6,3	
Décembre	0,8	7,9	

C'est au mois de mars 1932 que le maximum a été atteint, et la saison suivante a amené une légère augmentation du total des heures de travail dans notre pays. Un examen géographique de la répartition du chômage partiel sur le territoire révèle que trois circonscriptions semblent d'une façon générale avoir moins de chômage partiel que les autres. Ce sont Nantes, Bordeaux et Marseille; mais on n'en saurait tirer grande conséquence : dans ces trois régions réunies les effectifs soumis à l'enquête atteignent à peine le dixième des travailleurs compris dans la statistique d'ensemble qui est dressée sur les chiffres provenant de douze régions différentes.

La définition de tous ces chômeurs partiels est large : ce sont des salariés travaillant dans des établissements occupant plus de 100 personnes pendant un nombre hebdomadaire d'heures inférieur à la durée normale du travail dans notre pays : soit actuellement 48 heures; j'ajoute que les proportions données sont établies d'après la situation d'environ 2.300.000 travailleurs sur les 6.870.000 salariés recensés en 1926, dans l'industrie et le commerce.

B) C'est une bien plus étroite portée que peuvent

avoir les chiffres des chômeurs partiels secourus par des caisses instituées par décret le 10 mars 1931 et qui sont des travailleurs appartenant à des établissements occupant au moins 10 personnes effectuant moins de 32 heures de travail par semaine¹.

Voici les chiffres à la première semaine de chaque mois :

	<i>Caisses</i>	<i>Chômeurs secourus</i>
Janvier	26	»
Février	54	678
Mars.....	98	4.542
Avril	156	11.050
Mai.....	183	15.132
Juin	198	13.688
Juillet	219	15.932
Août	229	15.074
Septembre	256	14.144
Octobre	272	10.546

Cette source est trop récente pour nous permettre d'en tirer conclusions; il serait, d'autre part, faux de comparer les chiffres qu'elle donne avec les résultats de l'enquête mensuelle tant sont différentes les conditions dans lesquelles ces statistiques sont établies. L'une et l'autre portent bien sur des ouvriers effectuant un travail réduit dans des établissements relativement importants (plus de dix dans un cas, plus de 100 ouvriers dans l'autre) mais l'enquête mensuelle des inspecteurs du travail est menée sur l'ensemble du pays tandis que les caisses locales de secours aux chômeurs partiels n'existaient au 15 octobre 1932 que dans 429 communes comprenant une population totale de 3.584.457 habitants.

1. Le décret du 10 mars 1931 a été abrogé à partir du 1^{er} novembre 1932.

II. — Le chômage total

La méthode de progression déjà adoptée donne, classées par ordre de précision croissante, cinq sources statistiques du chômage par manque total d'emploi.

- a) la statistique de l'emploi;
- b) les recensements de la population;
- c) les registres des offices publics de placement;
- d) les fonds de chômage (décret du 28 décembre 1926);
- e) les caisses subventionnées du chômage (décret du 9 septembre 1905).

A) **La statistique de l'emploi.** — La méthode de cette statistique est simple : au lieu de compter les chômeurs, on compte les ouvriers au travail et en comparant le nombre d'employés dans certaines industries à deux époques différentes, on voit s'il y a de l'une à l'autre, augmentation ou diminution d'effectifs. Dans cette deuxième hypothèse, on serait tenté de croire qu'il y a autant de chômeurs que d'employés en moins, mais « du fait que N « ouvriers sont employés à une date déterminée, et n « à une période de dépression économique, on ne peut « déduire qu'il y a $N - n$ chômeurs, car une partie de la différence ($N - n$) a pu se placer hors du champ de la statistique et inversement, n a pu être grossi d'éléments « étrangers à N^1 . »

Adoptée en Angleterre 10 ans avant la guerre, cette méthode indirecte a été introduite en France par l'enquête mensuelle des inspecteurs du travail et des ingénieurs des mines commencée au début de 1931. Dans les établisse-

1. Les méthodes des statistiques du chômage, *B. I. T.*, série N, n° 7, p. 27.

ments de plus de 100 personnes que ces deux corps de fonctionnaires contrôlent, ils demandent la comparaison entre les effectifs du mois en cours et du mois correspondant de l'année précédente et la publient dans les mêmes conditions que les renseignements concernant le chômage partiel.

Cette donnée est donc soumise à une double critique :

a) D'ordre général, celle qui vient d'être formulée contre les statistiques de l'emploi.

b) Spécialement en France, celle qui s'applique à l'enquête dont elle est un des résultats (hâtive, fragmentaire).

Voici en pour cent les diminutions enregistrées chaque mois :

	De 1930 à 1931	De 1931 à 1932
Janvier	3,7	13,38
Février	4,7	14,69
Mars	5,4	14,53
Avril	5,8	14,94
Mai	6,05	13,98
Juin	6,4	13,37
Juillet	7,2	11,60
Août	8,24	12,73
Septembre ...	8,91	12,26
Octobre	9,50	
Novembre ...	11,11	
Décembre	12,56	

Il y a donc eu diminution constante des effectifs depuis 1931; mais la réduction peut fort bien n'être pas traduite en chômage français. A l'intérieur, il a pu être

constaté que des petits cultivateurs embauchés en période de prospérité dans les usines de la ville voisine, et constituant une classe mi-rurale, mi-ouvrière, ont regagné leur champ, la crise venue. Et ceci n'est pas une simple affirmation.

Un exemple typique montre qu'il est vain de prétendre que diminution des effectifs employés signifie chômage égal à la diminution constatée, même lorsque l'enquête sur les variations d'effectifs porte sur la presque totalité des établissements. A Clermont-Ferrand, par une intéressante initiative, l'office départemental et municipal de placement a adressé aux employeurs occupant moins de 100 ouvriers un questionnaire demandant aux mois de janvier et mars 1931 quels étaient les effectifs travaillant chez eux à cette date, et aux mois de janvier et mars 1930. En additionnant les réponses obtenues aux résultats de l'enquête mensuelle de l'inspecteur du travail, on est arrivé aux chiffres suivants :

	Effectifs.		
	<i>Bâtiment</i>	<i>Vêtement</i>	<i>Caoutchouc</i>
Janvier 1930....	1.765	2.288	18.660
Janvier 1931....	1.157	2.111	14.766
En moins	608	177	3.894
Avril 1930.....	1.718	1.810	19.225
Avril 1931.....	1.182	1.763	14.151
En moins	536	47	4.074

Des chiffres impressionnants ayant été lancés dans le public, l'office de placement, pour se rendre compte de l'exacte importance du chômage, fit insérer une annonce le 15 mars 1931 dans la presse locale : « Avis aux chômeurs :

« Les chômeurs des deux sexes, français et étrangers possédant la carte d'identité avec le timbre travailleur industriel, domiciliés à Clermont-Ferrand, sont invités à se faire inscrire le plus rapidement possible à l'office de placement. » Le sondage ainsi pratiqué a provoqué 291 inscriptions de chômeurs alors que les effectifs avaient diminué de plus de 4.600 ouvriers.

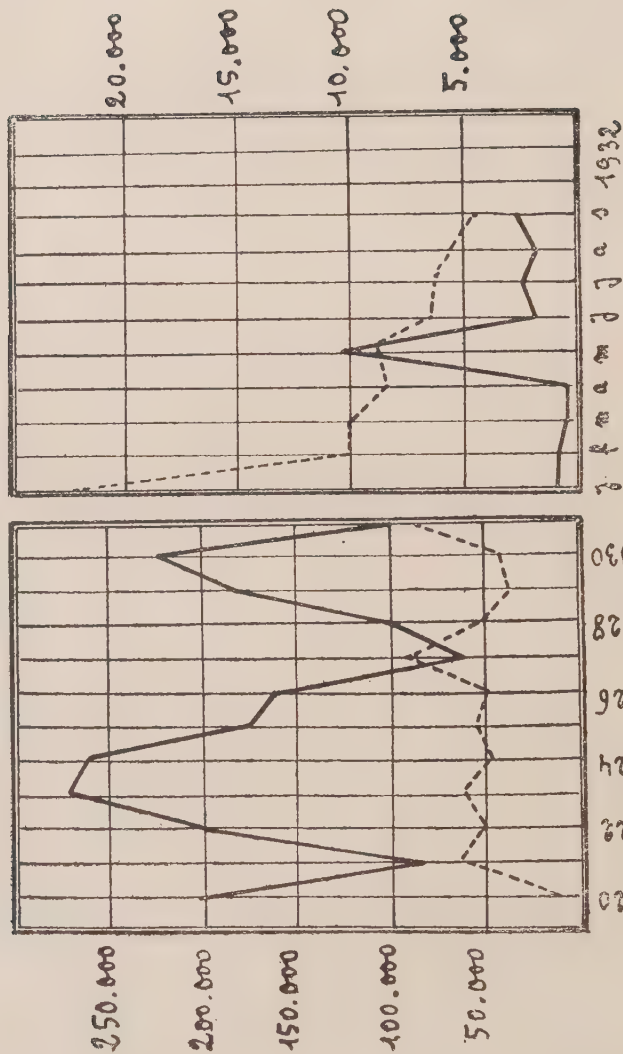
Les ouvriers débauchés avaient, selon toute vraisemblance quitté Clermont-Ferrand, et étaient retournés, pour un grand nombre, aux travaux de la terre, qui, dans cette région, offrent des facilités particulières d'absorption de la main-d'œuvre. Le fait est en partie confirmé par les résultats comparés du recensement de 1926 qui révélait pour Clermont-Ferrand une population d'environ 112.000 habitants, et du recensement de 1931 qui n'en compte plus que 102.577.

Mais il y a aussi les étrangers qui sont sortis en grand nombre, faisant ainsi fonctionner la soupape; il est toutefois vraisemblable que rentrés dans leurs pays, ils n'y ont pas trouvé facilement d'emploi et sont ainsi devenus, en Italie, en Pologne, en Tchécoslovaquie ou en Allemagne, des chômeurs de l'industrie française, et ce n'est pas non plus une simple impression : le graphique n° IV montre le volume respectif des entrées et des sorties de travailleurs étrangers dans notre pays. Les entrées contrôlées ont très sensiblement diminué depuis la fin de 1930, tandis que les sorties augmentaient, mais celles-ci ne sont pas aussi strictement contrôlées que les entrées, et il y a lieu de multiplier leur nombre par un certain coefficient¹

1. Le ministère du Travail a publié à ce sujet une note dans laquelle il indique que ce coefficient est légèrement supérieur à 3 : « En effet, au cours de la période de 1921 à 1923, le nombre des travailleurs étrangers qui sont entrés en France, y compris ceux qui, ne s'étant pas déclarés à la frontière

COURBE DES ENTRÉES ———

COURBE DES SORTIES



LES ENTRÉES ET LES SORTIES DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS

Graphique IV

ce qui accroît plus nettement la différence entre les entrées et les sorties.

La statistique de l'emploi, donnée si faible, a pourtant le plus inspiré les polémistes politiques désireux d'aboutir par une simple règle d'arithmétique à l'évaluation complète du nombre des chômeurs en France. C'est certainement la plus médiocre de toutes nos sources, celle dont il est correct de ne pas se servir.

B) **Les recensements de la population.** — Ce sont des photographies instantanées qu'on ne tire que tous les cinq ans en France et que les opérateurs ne développent qu'avec quatre ans de retard. Ces deux défauts, caractère momentané et lenteur de dépouillement, diminuent considérablement l'intérêt de cette source. C'est pourtant du recensement que M. March a pu dire dans un rapport présenté en 1903 à l'Institut International de Statistique : -
« C'est la seule opération qui permette un dénombrement
« complet des chômeurs; il peut fournir sur chaque per-
« sonne en chômage les indications d'état-civil, de pro-
« fession, de famille, ajoutons de nationalité que l'on re-
« cueille pour tout habitant. »

Dans ce but, chaque bulletin distribué en France pour le recensement contient la question « si vous êtes sans emploi, depuis combien de jours ? est-ce pour cause de maladie ? »

La définition des chômeurs recensés est donc : salariés

« ont régularisé ultérieurement leur situation, peut être évalué à 1.290.000,
« d'une part, et, d'autre part, pendant cette même période, les recense-
« ments indiquent 271.860 sorties de travailleurs étrangers, l'accroissement
« net de la population ouvrière étrangère devrait donc être de 1.290.000
« moins 271.860 — 1.018.140. Or, le recensement de 1926 n'accuse qu'un
« accroissement de 437.100 même en y comprenant les travailleurs isolés
« et les chômeurs. Il est donc sorti en réalité 1.290.000 — 437.100 — 852.900;
« les sorties contrôlées représentent donc à peine le tiers des sorties réelles ».

se déclarant sans emploi pour une autre cause que la maladie.

Avec la statistique de l'emploi, nous n'avons trouvé aucune définition des chômeurs : ici nous sommes tout près du sens économique qu'on donne au chômage. Le recensement fixe le nombre de ceux qui s'estiment capables de travailler et qui ne travaillent pas le jour où il a lieu. Les chiffres proviennent de déclarations subjectives, souvent inexactes, non par malice, mais par ignorance; néanmoins, une grande partie des erreurs ainsi commises est redressée lors du dépouillement par les statisticiens et il faut reconnaître que les recensements donnent seuls une vue totale du phénomène, saisissant les chômeurs partout où ils se trouvent quelle que soit leur profession. Le tableau suivant donne le nombre des chômeurs recensés depuis 1910, date à laquelle la question posée par les bulletins a reçu sa forme actuelle :

<i>Jour du recensement</i>	<i>Nombre de chômeurs</i>	<i>Proportion % par rapport à la population salariée</i>
24 mars 1901	314.530	3,12
4 mars 1906	238.657	2,64
5 mars 1911	208.813	1,94
6 mars 1921	537.150	4,96
7 mars 1926	243.420	1 98
8 mars 1931 (chif. prov.)	419.891 (1)	»

1. Le recensement de 1931 n'est pas encore dépouillé, mais la statistique générale de France a donné le chiffre provisoire des chômeurs recensés à cette date, car dans chaque commune un premier tri a été fait et les préfets ont envoyé à part les bulletins des chômeurs. On a ainsi leur répartition géographique par département ce qui a permis d'établir la carte du chômage recensé en 1931 (carte n° 1). Toutefois, il est à remarquer que les chiffres sont provisoires et restent soumis aux redressements qui pourront être opérés à la lecture complète des bulletins individuels.

Les chiffres des chômeurs recensés transcrivent nettement le climat économique du jour du recensement.

Le 6 mars 1921, on est en pleine dépression : 537.150 chômeurs; le passage des formations de combat aux situations de la paix a causé en outre une certaine friction. On peut la déduire de l'importante proportion des femmes qui se déclarent sans travail. Nombreuses sont celles que l'usine a lâchées à la fin de la guerre, mais qui ne perdent pas l'espoir de retrouver un emploi. Dans le chiffre global sont comprises 212.584 femmes, la proportion est très élevée, anormale, on comptait par exemple :

29 mars 1896	266.875 chômeurs dont	77.098 femmes.
4 mars 1906	238.657 — —	65.909 —
7 mars 1926	243.420 — —	74.500 —

Le caractère féminin du chômage recensé en 1921 est rendu plus apparent encore par la comparaison des chômeurs pour mille salariés de sexe différent, et appartenant à l'industrie :

<i>Années</i>	<i>Hommes et femmes</i>	<i>Hommes</i>	<i>Femmes</i>
—	—	—	—
1906	38 ‰	26 ‰	27 ‰
1921	76 ‰	62 ‰	116 ‰
1926	38 ‰	38 ‰	39 ‰

Le 7 mars 1927, au contraire, dans les graphiques, les courbes sont orientées vers le haut, activité industrielle, volume des opérations commerciales, prix, profits, dividendes. Et malgré mille signes confirmant une prospérité générale 243.420 personnes se déclarent sans travail.

Mais on peut penser que sur ces chômeurs photographiés en 1926, une grande partie l'a été entre deux emplois; ce sont en quelque sorte des chômeurs « par mutation ».

La comparaison des chiffres provenant d'époques où l'activité générale différerait ne semble pas permise sans réserve car il est évident qu'en période de crise économique la proportion des chômeurs en mutation diminue considérablement, tandis que le recensement donnant un chiffre absolu et global n'accuse pas une augmentation correspondant à la réalité par rapport à un recensement de prospérité. La date même des recensements a une importance car ils sont influencés par du chômage saisonnier, qui rend plus délicate la comparaison des chômeurs par industries. On peut notamment remarquer que le mois de mars ayant toujours été choisi, l'industrie du bâtiment semble chaque fois la plus atteinte de toutes.

Le recensement donne enfin la répartition du chômage par département.

On trouvera ci-contre la carte des chômeurs recensés le 8 mars 1931, qui est la date du plus récent dénombrement.

Pour les trois derniers recensements, les départements les plus touchés sont les suivants :

1921		1926		1931 (chiff. prov.)	
Seine	202.265	Seine	79.101	Seine	162.333
Nord	43.306	Nord	15.792	Rhône	70.431
Rhône	29.177	Seine-et-Oise	13.813	Seine-et-Oise . .	23.675
Seine-Inf ^{re} . .	19.505	Seine-Inf ^{re}	8.024	Nord	16.712
Seine-et-Oise . .	19.282	Bouches-du Rhône	7.723	Alpes-Mari- times	11.155
Bouches-du- Rhône	17.922	Pas-de-Calais . . .	7.441	Seine-Inf ^{re} . .	9.097
Loire	12.180	Rhône	6.537	Bas-Rhin . . .	7.301

D'une façon permanente, la Seine est de fort loin le département où l'on compte le plus de chômeurs; vien-

nent ensuite, le Nord, le Rhône, la Seine-et-Oise et la Seine-Inférieure.

A remarquer l'augmentation que signale le recensement de 1931 dans le département du Rhône qui a presque onze fois plus de chômeurs qu'il n'en contenait en 1926.

Ce sont naturellement les départements industriels qui figurent sur cette liste

Les départements à population agricole sont au contraire les moins atteints de tous et les trois départements de France qui avaient d'après le recensement de 1926 plus de 70 % de leur population dans l'agriculture ont respectivement : le Gers : 90 chômeurs — le Lot : 19 — et la Lozère 64.

Le chômage frappe différemment aussi les professions :

	1921	%	1926	%
	—	—	—	—
Pêche-Forêts-Agriculture	25.258	0,88	17.394	0,73
Industrie	425.933	7,53	157.602	2,69
Commerce	44.123	3,83	30.185	2,26
Professions libérales	19.193	6,00	13.235	4,02
Domestiques	22.643	2,44	15.104	1,78

Un fait typique, c'est la proportion de chômage dans les professions libérales : il y a depuis fort longtemps en France un attrait vers les emplois de semi-fonctionnaires. Il en résulte un déséquilibre certain que montre encore mieux la comparaison des proportions des chômeurs dans les diverses catégories professionnelles ; même en 1926, 4,02 % des employés des professions libérales sont en chômage.

Tels sont les enseignements qu'il est permis de tirer des recensements quinquennaux de la population : ils sont minimes et on ne peut vraiment leur demander autre chose qu'une confirmation de ce que mille autres signes permet-

tent de préciser. Images d'un moment, elles ne valent que pour lui et les recensements différents contiennent sous la même étiquette des chômeurs correspondant à des définitions différentes; on ne peut comparer les résultats de deux recensements; telle est la conclusion de l'examen de cette source statistique hétérogène.

On lui attribue généralement¹ le gros avantage « de permettre un rapprochement entre le nombre absolu des chômeurs à un certain moment et les données fournies par les institutions d'assurance ou de placement. Ces données ont toujours un caractère relatif et partiel; pour avoir le nombre absolu des chômeurs qu'elles ne donnent point, il deviendrait possible dans une certaine mesure d'établir par interpolations pendant toute la période comprise entre deux recensements, à quelles grandeurs absolues correspondent approximativement les données relatives fournies pendant cette période ».

L'intérêt d'une telle interpolation n'est pas, à notre avis, aussi considérable qu'on veut bien le dire, tant la signification des chiffres varie d'un recensement à l'autre, sans qu'il soit possible de préciser l'importance de cette variation.

C) Les chômeurs inscrits aux offices publics de placement. — Les offices publics aux ramifications obligatoires en France² tiennent des registres où peuvent venir se faire inscrire ceux qui désirent des emplois, et ceux qui en offrent. L'existence continue des offices publics permet de suivre

1. Rapport préparé par la seconde conférence internationale des statisticiens du travail (avril 1925), *B. I. T.*, Etudes et documents, série N, n° 7, p. 30.

2. Loi du 2 février 1925.

semaine par semaine dans le *Bulletin du marché du travail* l'évolution :

- a) Du chiffre absolu des demandes d'emploi;
- b) Du rapport entre les offres et les demandes d'emploi.

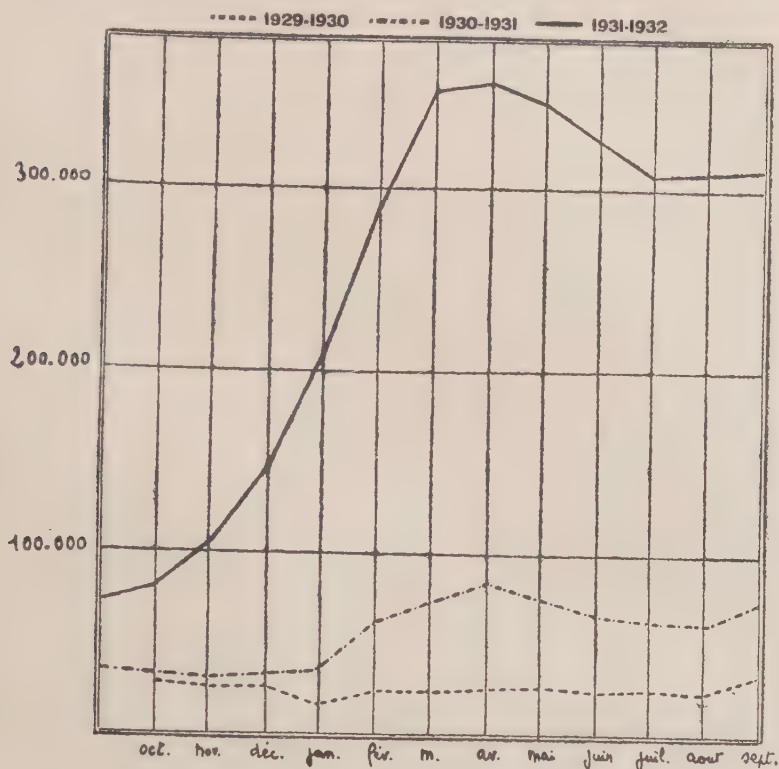
Mais peut-on espérer en tirer des précisions sur le chômage ? Assurément non, pour un certain nombre de raisons :

D'abord, demander un emploi ne veut pas dire être sans emploi; les demandes peuvent fort bien provenir de travailleurs occupés qui désirent simplement changer de situation.

D'autre part, il n'y a pas d'obligation en période normale pour celui qui cherche du travail, de passer par l'intermédiaire des offices publics de placement, si bien qu'on ne peut comparer les chiffres donnés par les Offices en période de prospérité et en période de crise, car dans cette dernière hypothèse il y a obligation pour les chômeurs qui veulent bénéficier des allocations, de se faire inscrire à un bureau de placement. Cette deuxième raison est certainement la plus forte; on est en droit de penser que les travailleurs occupés qui demandent du travail aux offices de placement sont une infime minorité. On trouvera au graphique n° V les variations du volume des inscriptions de demandes d'emploi aux offices publics de placement, d'octobre 1929 à septembre 1932. Les chiffres qui y figurent sont l'addition des demandes d'emploi non satisfaites à la fin de la semaine et des placements à demeure. C'est ce total qui donne les chômeurs qui se sont adressés aux Offices : ce sont des personnes à la recherche d'un travail pendant le cours d'une semaine.

Le *Bulletin hebdomadaire de la situation du marché du travail* classe les opérations en :

- a) Placements à demeure;
- b) Placements en extra (une semaine ou moins);
- c) Placements collectifs de dockers;
- d) Demandes d'emploi non satisfaites.



A première vue, les courbes des recherches de travail pendant le cours d'une semaine devraient comprendre ces quatre données; il convient cependant d'en éliminer deux qui les fausseraient, ce sont les placements en extra pour moins d'une semaine et les placements collectifs de dockers; les uns et les autres sont effectués pour très peu de temps (une demi-journée fréquemment pour les dockers) et les mêmes chômeurs figurent chaque semaine plusieurs fois dans le chiffre qui correspond à ces placements.

Le graphique n° V montre l'extrême différence de la période 1931-32 par rapport aux années précédentes, mais elle a pour cause en grande part l'obligation pour les chômeurs secourus de se présenter, et de se faire inscrire aux bureaux de placement.

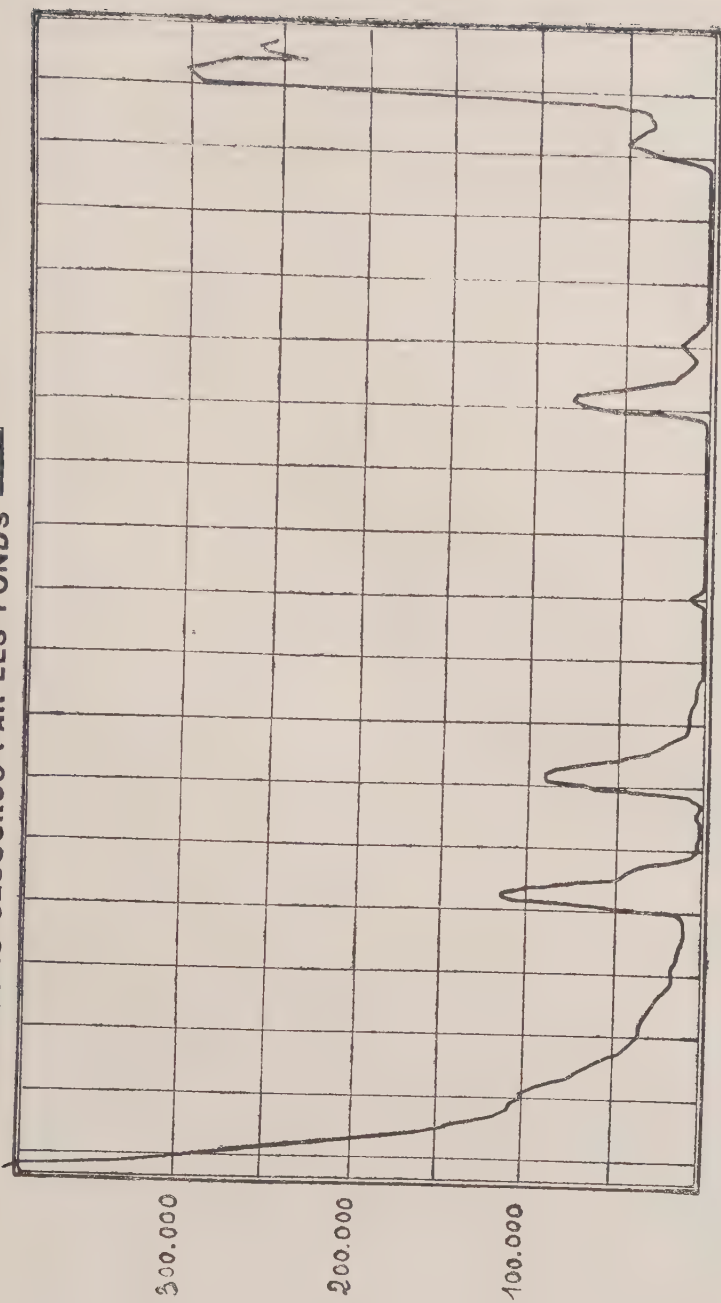
Une autre donnée serait intéressante : le rapport entre les offres et les demandes d'emploi ; mais il faudrait que ce rapport fût établi par un service ayant le monopole des unes et des autres. Or, précisément en France, l'inscription obligatoire comme demandeurs des chômeurs secourus, tandis que la déclaration des emplois vacants reste purement facultative, enlève au rapport entre offres et demandes toute sensibilité.

D) **Les chômeurs secourus.**— On a pu hésiter, qu'il s'agisse des statistiques du recensement ou des Offices publics de placement à définir ceux qui y figurent comme des chômeurs au sens social du mot. On ne le peut plus pour les statistiques hebdomadaires des fonds de chômage réglementés par le décret du 28 décembre 1926. Les chômeurs secourus sont théoriquement « des chômeurs involontaires » par manque de travail qui vivaient, pendant les six mois « précédant leur chômage, du salaire régulier qu'ils tiraient » de l'exercice d'une profession depuis au moins trois mois « dans la commune où fonctionne le fonds de chômage qui les secourt. »

C'est la statistique la plus précise¹ car la moins désinté-

1. Il y a lieu de remarquer que les chiffres de cette statistique sont ceux des chômeurs inscrits aux fonds et non pas exactement ceux des chômeurs effectivement secourus ; en effet, tout chômeur qui demande l'allocation est inscrit immédiatement, avant que son admission soit prononcée par la Commission paritaire du fonds de chômage ; outre ces demandes en instance, il y a un certain nombre de chômeurs dont la radiation est trop récente pour que le double de la carte de chômage, classée dans un fichier en soit retiré

CHOMEURS SECOURUS PAR LES FONDS —



1931-1932

1927-1928

1924

1921

1919

1915

Graphique VI

ressée. Publiée hebdomadairement, elle donne le point avec une fréquence satisfaisante; mais la constitution des fonds de chômage n'était pas encore obligatoire en 1932, aussi les chiffres fournis ne s'appliquent-ils pas à l'ensemble de la population française. C'est ainsi qu'au 15 octobre 1932 on avait 579 fonds groupant 1664 communes ayant une population totale de 14.851.719 habitants. Ce n'est que lorsque tout chômeur se trouvant sur un point quelconque du territoire aura droit aux secours dans les conditions normales, qu'on pourra être renseigné de très près sur le chômage en France.

Le graphique n° VI montre ce qu'a été le chômage secouru en France depuis 1914. Les maxima sont : 1914, 410.801; 1919, 116.320; 1921, 89.961; 1926, 81.916; 1932, 305.496.

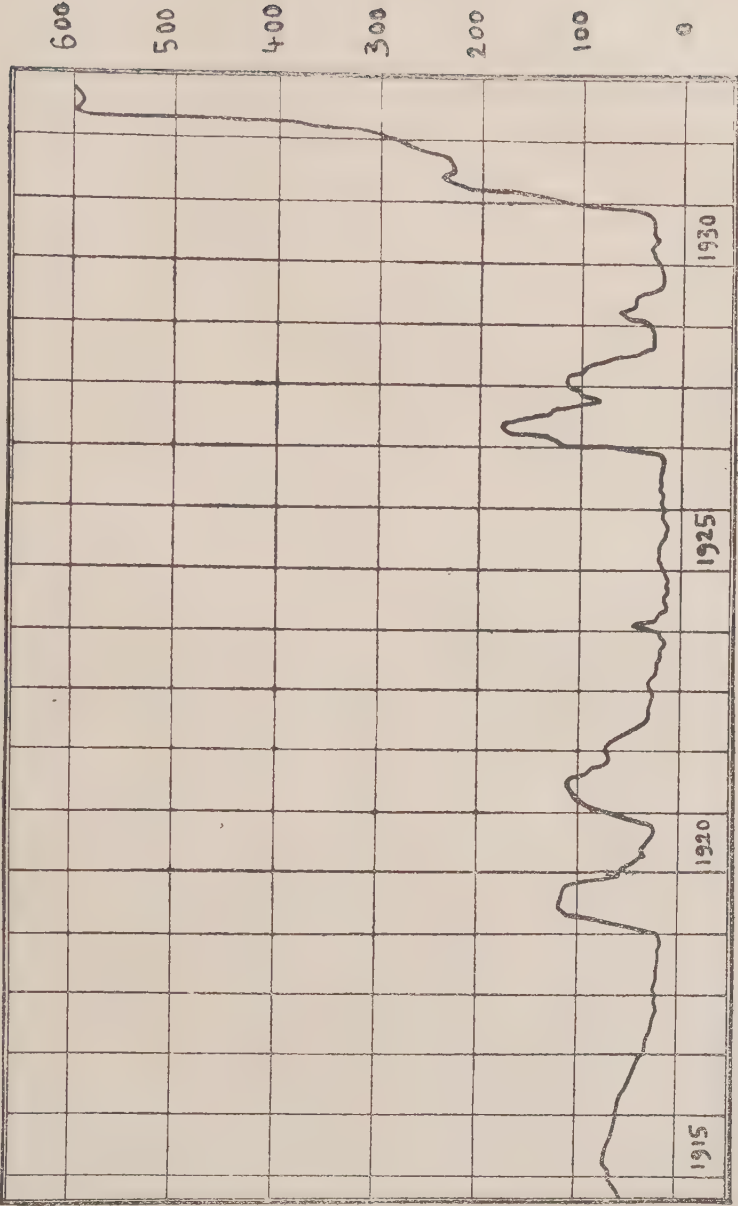
Une pointe fine se dessine au mois de janvier 1924; elle est due aux inondations qui ont marqué cet hiver, et réduit un certain nombre d'usines et d'ouvriers au chômage pendant environ un mois.

Les autres pointes — 1914 — crise de mobilisation; 1919 — crise de démobilisation; 1921 — crise générale; 1926 — crise due à la stabilisation de la monnaie après inflation, 1932, enfin, émergent seules.

Est-ce la représentation exacte du chômage ? Non, car la courbe des chômeurs secourus est directement influencée par la courbe des fonds de chômage en activité que donne le graphique n° VII.

au moment du dénombrement. Dans ces conditions, les statistiques fournies par le ministère du Travail présentent toujours une légère majoration. Celle-ci peut devenir plus ou moins importante selon la cadence des demandes d'inscription ou des radiations.

FONDS DE CHOMAGE EN ACTIVITÉ —



Graphique VII

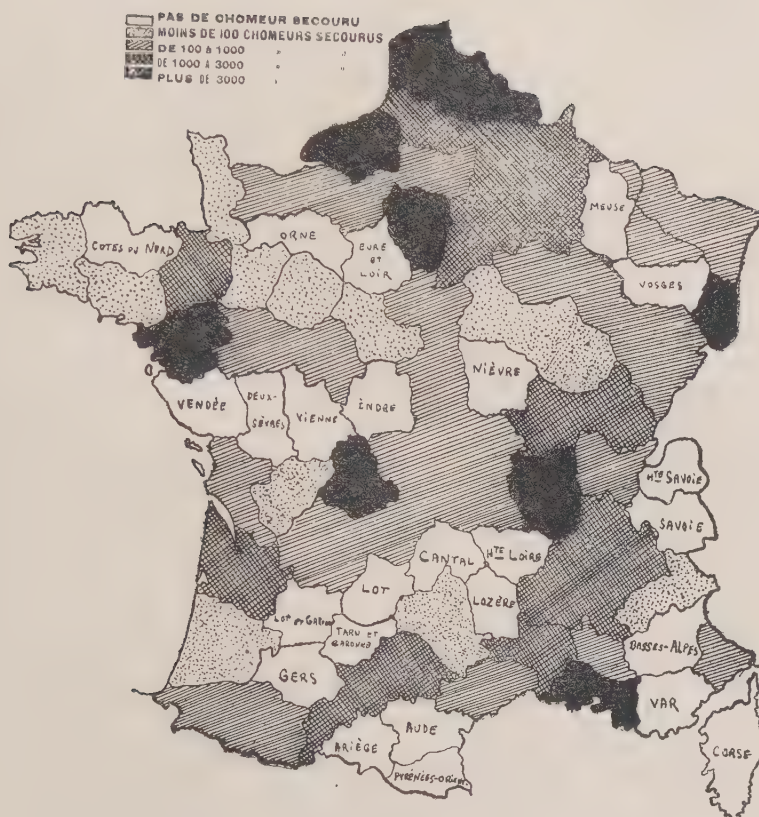
La comparaison du nombre des fonds en activité et de celui des chômeurs secourus est pleine d'intérêt.

On remarque d'abord une énorme disproportion en 1914-1915. Plus de 400.000 chômeurs sont secourus par moins de 75 fonds en activité. Chaque crise amène ensuite deux pointes; une sur chaque graphique, mieux proportionnées à partir de 1919. Ce qui est plus frappant c'est que la courbe des fonds mis en activité continue à monter ou reste stationnaire quelques mois après que le maximum des chômeurs secourus est atteint, ce qui montre la résorption extrêmement rapide du chômage en 1919, en 1921 et en 1927. En contre-partie, on peut se rendre compte de la violence de la dernière crise en regardant la courbe des fonds qui ne manifeste à la fin de 1931 qu'une montée assez réduite tandis que celle des chômeurs pique tout droit vers 300.000.

Dans le droit actuel des chômeurs, le maximum a été atteint le 19 mars 1932 avec 305.496 chômeurs secourus. J'ai établi une carte géographique qui permet d'examiner leur répartition à travers la France (carte n° 2). Il est frappant de voir combien les oppositions sont plus marquées sur cette carte que sur celle qu'avaient donnée les chiffres du recensement de 1931. La première révélait, les grands centres industriels naturellement mis à part, une certaine diffusion : ici, due en grande partie à la constitution locale et facultative des fonds de chômage; il y a cristallisation du phénomène.

La profession de tous les chômeurs secourus leur est demandée à l'inscription par les Offices de placement; la classification n'est cependant publiée que pour les fonds de la Seine (tableau n° 2).

Comme on le voit, dans la Seine, les professions les plus



CARTE N° 2
LES CHOMEURS SECOURUS

touchées sont : la métallurgie dont la situation s'est cependant améliorée légèrement au cours de 1932. Le bâtiment n'a, au contraire, pas fait preuve d'une reprise sensible et l'influence saisonnière est contre-balançée par un mouvement de plus longue durée. Les employés de commerce sont très atteints, et l'importance de leurs chômeurs secourus confirme les données du recensement de 1926. On ne peut tirer aucune conclusion du nombre important des « manœuvres » en chômage car l'épithète, commode, sert à désigner ceux qui ne rentrent pas dans les autres catégories professionnelles, ou pour lesquels les renseignements ont été trop vite pris ; c'est l'amélioration des services du chômage et non l'amélioration du marché du travail des manœuvres qui explique la baisse sensible enregistrée au cours de 1932 par rapport au premier semestre 1931.

En terminant l'examen de cette source statistique, on peut écrire qu'elle précise la mesure de l'effort de l'Etat et des collectivités locales, plus que l'importance du chômage en France.

C'est encore cet effort qui peut être défini avec la deuxième source :

E) **Les chômeurs de l'assurance facultative.** — C'est la plus réduite de toutes les définitions des chômeurs que concernent ces chiffres : ce sont des chômeurs assurés contre ce risque par le versement de cotisations et qui, du moins, en principe, reçoivent non des allocations, mais des prestations.

Leur nombre minime n'est publié qu'avec un important retard. C'est ainsi que le dernier état des chômeurs assurés, et ayant bénéficié des prestations de leurs caisses mutuelles ou syndicales se trouve dans le rapport présenté

TABLEAU II

RÉPARTITION DES CHOMEURS PAR GRANDES CATÉGORIES PROFESSIONNELLES (DÉP. DE LA SEINE)

Catégories professionnelles	ANNEE 1931						ANNEE 1932					
	NOMBRE DE CHOMEURS			POURCENTAGE			NOMBRE DE CHOMEURS			POURCENTAGE		
	Fin mars	Fin juillet	Fin décembre	Fin mars	Fin juillet	Fin décembre	Fin mars	Fin juillet	Fin septembre	Fin mars	Fin juillet	Fin septembre
Métallurgie et travail des métaux.	8.833	6.150	5.273	24,08	25,09	21,07	33.388	28.665	27.643	19,86	19,31	18,96
Manœuvres	9.686	6.721	18.491	26,36	27,43	20,32	34.505	31.264	30.777	20,53	21,13	21,11
Bâtiment	3.407	1.760	10.850	9,28	7,18	11,86	18.397	13.632	12.407	10,94	9,20	8,57
Employés de commerce	2.629	1.761	6.963	7,16	7,18	7,61	14.322	13.921	13.622	8,52	9,40	9,31
Industrie du bois	2.167	1.409	5.530	5,99	5,74	6,04	9.717	8.331	7.831	5,78	5,62	5,37
Commerce, alimentation.....	2.080	830	8.208	5,66	3,18	8,97	13.828	10.873	10.493	8,22	7,34	7,19
Transports	1.663	1.047	3.828	4,52	4,27	4,18	6.983	6.270	6.328	4,15	4,23	4,31
Vêtements.....	1.577	991	6.015	4,29	4,04	6,57	11.181	10.006	10.585	6,65	6,75	7,26
Cuir et peaux	1.198	845	3.192	3,26	3,14	3,49	5.999	4.831	5.071	3,56	3,26	3,47
Industries du livre.....	631	378	1.331	1,71	1,54	1,45	2.793	2.585	2.717	1,66	1,71	1,86
Services domestiques	629	610	2.483	1,71	2,61	2,71	5.547	6.622	7.435	3,39	4,47	5,19
Papier-carton	484	346	797	1,31	1,41	0,87	2.026	1.810	1.804	1,20	1,23	1,23
Métaux fins	488	287	700	1,32	1,17	0,76	1.493	1.279	1.278	0,88	0,86	0,87
Professions libérales	350	544	1.318	0,96	2,21	1,44	3.163	3.854	3.687	1,88	2,69	2,53
Industries textiles	243	226	519	0,66	0,93	0,56	1.059	1.035	995	0,63	0,69	0,68
Céramiques, verrerie	222	192	533	0,60	0,78	0,58	1.071	942	901	0,63	0,63	0,61
Industries chimiques	209	186	451	0,56	0,75	0,49	947	861	834	0,56	0,58	0,57
Industries alimentation	101	81	168	0,28	0,38	0,18*	329	313	289	0,19	0,21	0,19
Soins personnels.....	96	76	579	0,26	0,31	0,63	1.036	723	700	0,61	0,48	0,48
Agriculture	51	40	207	0,13	0,16	0,22	285	233	273	0,16	0,15	0,18
TOTAUX	36.744	24.510	91.436	100	100	100	168.069	148.050	145.760	100	100	100

au Président de la République le 10 mars 1932, et il a trait à l'année 1929.

Pour toute cette année qui fut économiquement excellente, 76 caisses ont fonctionné avec 131.499 membres. Les subventions totales ont été de 453.110 fr. Sur ces trois chiffres, 12 grandes caisses fédérales groupaient 64.896 membres, soit 49 % du total, et elles ont versé 616.448 fr. d'indemnités à 4850 chômeurs pour 107.602 journées chômées; elles ont reçu 295.103 fr. de subventions, soit 57 % du total des subventions de l'année.

Le plus grand nombre d'assurés se trouve dans les industries textiles, avec près de 40.000, et les industries du livre.

La répartition locale des caisses donne par ordre de grandeur décroissante : Nord 18 caisses; Seine 14; Rhône 8; Gironde 5; Bas-Rhin 3.

Il est regrettable que l'on ne puisse être renseigné plus rapidement sur le nombre des chômeurs assurés, mais, en fait, il n'y aurait pas grand'chose à en tirer car le nombre des assurés est restreint et stationnaire comme on peut le voir sur le tableau suivant :

<i>Années</i>	<i>Caisses subventionnées</i>	<i>Effectifs</i>
1905	47	33.682
1906	64	39.053
1907	68	38.562
1908	89	39.573
1909	94	40.016
1910	106	42.305
1911	114	48.089
1912	114	49.595
1913	117	50.815
1914	—	—
1915	46	26.146
1916	32	10.137
1917	27	10.115
1918	32	15.805
1919	38	50.989
1920	44	56.861
1921	72	93.130
1922	64	91.000
1923	82	106.631
1924	85	106.631
1925	85	125.749
1926	93	105.808
1927	123	181.050
1928	120	176.292
1929	110	147.928

Telles sont les données statistiques du problème du chômage en France; partielles, aucune ne peut prétendre le fixer dans son ensemble. Quel est le nombre de tous les chômeurs en France? C'est pourtant une question à laquelle on a trop répondu soit à la Tribune du Parlement, soit dans les colonnes des journaux politiques¹. La seule réponse correcte est, à notre avis, qu'il est impossible de donner ce nombre. Nous avons vu à combien de réserves sont sujettes nos sources statistiques: en affectant, comme on a voulu le faire, les chiffres qu'elles donnent d'un coefficient quelconque, on ne fait rien d'autre que grossir par

1. Voir notamment les séances de la Chambre des députés des 17-20 novembre, 11 décembre 1931 et 23 juin 1932. — Polémiques de presse au mois de décembre 1931 entre le *Bulletin quotidien d'informations économiques*, le *Populaire*, le *Peuple* et la *Liberté*.

ce multiplicateur la marge d'erreur que l'examen nous a permis de déceler.

Si l'on veut se contenter de donner du chômage une définition académique², « la période pendant laquelle l'ouvrier ne travaille pas » les recensements quinquennaux donnent avec retard et de façon hétérogène la statistique d'un chômage résiduel qui ne disparaîtra jamais, car il y aura toujours pour un moment déterminé un certain nombre de personnes sans emploi, entre celui qu'elles viennent de quitter et celui qu'elles vont occuper.

Mais pour raisonner social, c'est seulement lorsqu'aura été intensifié le réseau des fonds de chômage constitués obligatoirement sur l'ensemble de notre pays, quand tout véritable chômeur involontaire pourra être secouru, que nous aurons une statistique du chômage approchant en valeur celles de l'assurance obligatoire à l'étranger. En attendant cette réforme souhaitable, soyons déjà satisfaits de reconnaître nos imperfections.

1. Définition du dictionnaire de l'Académie française.

DEUXIÈME PARTIE

LE DROIT THÉORIQUE DES CHOMEURS

CHAPITRE PREMIER

LE MECANISME DES SUBVENTIONS

Un article de la loi des finances de 1905, quatre articles de la loi sur les Assurances Sociales du 30 avril 1930, un chapitre annuel au budget du Ministère du Travail, des décrets et des circulaires dont la fréquence est en rapport direct avec le volume variable du chômage dans notre pays, et dont un certain nombre n'ont qu'une valeur temporaire : voilà les textes qui fixent les droits des chômeurs en France.

En faisant une part spéciale de la loi sur les Assurances Sociales qui crée un droit défini, général et obligatoirement appliqué pour les assurés sociaux en chômage, on peut dire que les autres textes n'établissent que le droit apparent et théorique des chômeurs; décrets et circulaires n'indiquent pas ce que reçoit le chômeur dans la réalité, et, seule, une enquête personnelle nous permettra dans un chapitre suivant de déterminer les droits effectifs des chô-

meurs. Ils varient avec le lieu, et les différences de droits étaient énormes jusqu'en 1932, puisque des chômeurs vivant dans une commune sans fonds de chômage ne recevaient aucun secours et n'avaient réellement aucun droit. L'obligation pour toutes les communes de prendre à leur charge une partie des secours distribués à leurs chômeurs, encore qu'elles ne veuillent pas constituer de fonds de chômage, généralise maintenant l'existence du droit mais ne supprime pas les éventuelles différences dans les modalités de son application.

C'est après cinq ans d'essor industriel qu'a éclaté, rapide, la crise de chômage de 1926-1927. La dépréciation du franc, avec les reconstructions rendues nécessaires par les destructions de la guerre, avaient entraîné une grande activité économique. Le change défavorable à notre pays avait favorisé nos exportations visibles et invisibles, par envoi de marchandises à l'étranger ou par consommation sur place réglée en devises étrangères. M. Bele¹ montre qu'en 1926 le franc, après avoir atteint le maximum de sa dépréciation en juillet, s'est redressé rapidement jusqu'en octobre sans que le chômage, qui restait très faible, manifestât la moindre tendance à l'augmentation. En octobre 1926, le franc atteint le niveau amélioré auquel il s'est presque rigoureusement maintenu par la suite; immédiatement après le rajustement se produit entre les prix intérieurs et les prix-or mondiaux; l'activité industrielle qui avait grandi sous le stimulant de la prime à l'exportation, en fut subitement diminuée. Le Pr Lescure² parle à cette occasion d'une « fausse crise » due à la stabilisation de notre

1. *Le chômage et le change*, thèse, Paris, 1928.

2. *Op. cit.*

monnaie. De courte durée, et se résorbant facilement, le chômage qu'elle causa nous a laissé le décret du 28 décembre 1926 qui, modifié à de nombreuses reprises, reste sur les principes toujours maintenus du Fonds national de 1914, la base du régime français d'assistance aux chômeurs.

Le droit théorique des chômeurs... mais il est divers; il y a les chômeurs complets, secourus ou assurés facultatifs, les chômeurs partiels, les marins, les dockers, les travailleurs indépendants, qui, les uns et les autres, doivent remplir des conditions différentes pour avoir un droit différent.

Et son application a pour organismes deux institutions aux principes distincts et à l'importance inégale :

1° Les caisses de secours aux chômeurs mutualistes ou syndiqués.

Assurance facultative — (loi de finances de 1905 et décret du 9 septembre 1905) et leurs dérivées : les caisses de chômage créées par les travailleurs indépendants (décret du 28 juillet 1932);

2° Les fonds de secours aux chômeurs totaux (décret du 28 décembre 1926) et leurs prolongements spécialisés : les fonds de secours aux dockers en chômage (décret du 3 juin 1931);

les fonds de secours aux marins en chômage (décret du 13 novembre 1931).

Il y a, enfin, pour le chômage partiel dont on a vu et mesuré l'importance, l'institution hybride des caisses de secours aux chômeurs partiels (décret du 10 mars 1931).

Tous ces textes contiennent un droit. Avant de le déterminer, il faut savoir par quel mécanisme l'Etat peut le faire respecter.

Le régime français est d'application facultative. Le

statut du chômeur est laissé dans chaque caisse ou fonds au gré des créateurs locaux : sociétés mutuelles ou syndicales, départements, communes, syndicats de communes suivant les cas. Mais l'Etat n'édicte pas en vain les principes auxquels il prétend soumettre le droit des chômeurs ; il a une arme puissante pour dire et faire entendre sa volonté : c'est la subvention. Elle explique la nécessité de recourir pour établir le droit théorique des chômeurs en France, non seulement aux décrets et circulaires, mais même aux déclarations ministérielles qui reflètent la politique du gouvernement au pouvoir et, en conséquence, l'esprit dans lequel seront accordées les subventions aux fonds et caisses de secours contre le chômage. On peut dire que la doctrine gouvernementale agit directement sur le droit des chômeurs.

Les caisses ou les fonds accordent des secours ou des prestations, selon leur volonté, avec une liberté entière. Ils peuvent décider souverainement qui sera « chômeur » et ce qu'ils lui donneront. Mais les secours sont des dépenses : aussi l'Etat, qui en prend à sa charge une partie, pose les conditions dans lesquelles ils seront distribués. Il déclare qu'il ne subventionnera que dans certaines limites ; il fixe des « maxima ». Ces « maxima » sont le droit théorique des chômeurs en France. Ce n'est, du reste, pas un droit maximum ; en effet, les collectivités locales peuvent accorder plus que le droit théorique, et l'enquête que nous avons menée auprès des municipalités des principales villes de France, montre qu'il en est souvent ainsi. Mais, dans ce cas, elles doivent supporter entièrement la charge du supplément qu'elles accordent. Il faut au surplus reconnaître qu'elles ne peuvent élargir démesurément le droit théori-

que déterminé par l'Etat, car celui-ci ne subventionne que si, par l'organe du Ministère du Travail :

a) Il a approuvé les règlements locaux qui constituent la charte des droits effectifs des chômeurs;

b) Il a un contrôle sur la gestion des fonds dont le règlement a été auparavant approuvé.

Ce sont, en cette matière des rapports de l'Etat avec les distributeurs de secours qui s'interposent entre les chômeurs et lui-même, les dispositions du Fonds national de 1914 qui survivent. Le Fonds dont l'existence, on s'en souvient, ne devait être que provisoire, reprenait déjà à son compte certaines clauses relatives aux subventions allouées aux caisses mutuelles ou syndicales dans les termes de la loi de 1905 dont le rapporteur précisait bien¹ qu'elle n'était elle-même qu'une « mesure transitoire ».

Le règlement n'est-il pas approuvé par le Ministre du Travail, le fonds peut toujours fonctionner; seulement il ne touchera pas de subvention; un exemple :

La ville de Trouville possédait en 1932, comme on le verra plus loin, le seul fonds de chômage distribuant exclusivement des secours en nature. Le règlement de ce fonds n'obtint l'approbation ministérielle qu'avec un grand retard imputable à l'opposition de principe qu'il suscitait. Il n'est pas au pouvoir de l'Etat d'empêcher le fonctionnement d'un fonds sans règlement approuvé; mais la ville de Trouville dut seule supporter la charge des secours en nature distribués du 28 novembre 1931, date à laquelle fut créé son fonds, jusqu'au 20 février 1932.

Mais il y a des cas où, bien que son règlement ne soit pas approuvé, l'Etat subventionne le fonds; c'est ce qui se

1. Discours de M. Millerand à la Chambre des députés, *J. of.* du 30 novembre 1904, page 2274.

produit généralement pour la période qui court entre le moment où le règlement est soumis à l'approbation et celui où elle est accordée. L'approbation joue rétroactivement.

Il est aussi arrivé en fait qu'un fonds soit subventionné alors que des divisions de principe entre ses créateurs et le gouvernement empêchaient l'approbation de son règlement. Avant les élections de 1932, un fonds extrêmement important s'est trouvé dans cette situation parce que les majorations de secours que contient son règlement avaient semblé trop fortes au gouvernement. Néanmoins la subvention n'était pas refusée, mais son versement simplement suspendu parce que, d'autre part, ce fonds était contrôlé par l'Etat.

Car l'Etat, pour subventionner, veut, après avoir approuvé les règlements locaux, en vérifier l'application, et contrôler le fonctionnement des fonds et des caisses.

Ce contrôle est assuré par les offices régionaux de la main-d'œuvre¹ qui ont été constitués à partir de 1918 pour établir la liaison entre les différents offices départementaux de placement qui, eux, coordonnent les efforts des bureaux locaux de placement dont l'origine est au « bureau d'adresses » ouvert par Théophraste Renaudot. Par l'intermédiaire de leurs agents, les chefs d'offices régionaux contrôlent aussi la comptabilité des caisses syndicales et mutuelles de chômage. Les mêmes agents vérifient sur place l'attribution des secours par les fonds de chômage et recherchent les abus possibles². Ils signalent aux Com-

1. Organes d'Etat, relevant directement du ministère du Travail ils ont été chargés de cette mission de contrôle par une circulaire du 14 avril 1921.

2. Au cours d'une enquête personnelle, j'ai pu assister au contrôle des chômeurs d'un fonds de la région parisienne par le contrôleur de l'Office régional. Les chômeurs avaient été spécialement convoqués par le fonds, prévenu quelques jours avant par téléphone. Les contrôleurs procèdent au

missions paritaires qui contrôlent les fonds les radiations possibles, mais seules les Commissions ont qualité pour les prononcer et prendre la décision que leur suggère l'Administration. Cependant l'arme de l'Etat est toujours forte. Si, par exemple, après avoir demandé la radiation de chômeurs qu'il estimerait inscrits à tort, l'Etat n'obtenait pas satisfaction, il déduirait du total de ses subventions, la part représentant les allocations versées malgré lui; et cet argument convainc presque toujours.

L'Etat a donc, en matière de droit des chômeurs, un pouvoir, non de coercition, mais de pression, moyen efficace, puisqu'il dispose de la manœuvre de la subvention.

Dans l'histoire de la protection des chômeurs, on en était resté à une subvention s'élevant en 1926 à 33 % du montant des secours alloués. Pendant la crise de stabilisation du franc, les communes reçurent pendant quelques mois de l'année 1927 une subvention de 75 %, puis on revint au taux de 33 % avec la décrue rapide du chômage.

Ce taux a été majoré dans de considérables proportions lors de la dernière crise; devant l'augmentation et la continuité du chômage, la charge des collectivités locales risquait de devenir écrasante, alors que leurs recettes se trouvaient diminuées par la rentrée plus difficile et réduite des impôts. La situation se révélait surtout périlleuse dans la région parisienne où 69 communes, dont les taxes locales s'élevaient à plus de 500 centimes additionnels, voyaient

pointage de leurs cartes en examinant le dossier de chacun. En moyenne cinquante chômeurs sont contrôlés dans une heure par un fonctionnaire. Celui-ci fait ensuite un rapport pour consigner les résultats de son inspection qui porte également, par sondages, sur la comptabilité du fonds. C'est sur ce rapport que l'Office signale à la Commission paritaire les possibilités de radiation en donnant les motifs invoqués : absence du chômeur, ivresse, reprise du travail, etc.

leur équilibre budgétaire gravement menacé par cette dépense imprévisible.

Aussi bien, un décret porta-t-il, le 25 février 1931, la subvention de l'Etat à 50 % des secours distribués. Mais le chômage se cristallisant dans les grandes villes, il a fallu modifier cette subvention uniforme, et créer une formule plus souple qui permit l'adaptation aux circonstances locales de l'aide de l'Etat. Le décret du 31 décembre 1931 a introduit un principe nouveau dont l'application devait prendre fin le 31 mars 1932, mais a fait l'objet de récentes prolongations.

Le taux de la subvention de l'Etat varie suivant l'importance du chômage auquel le fonds doit faire face, selon un barème accordant :

Minimum général : 60 % des secours alloués pour la tranche inférieure à 10 chômeurs par mille habitants.

De 10 à 20 chômeurs pour 1000 habitants = 70 % des secours pour cette tranche

De 20 à 30 chômeurs pour 1000 habitants = 80 % des secours pour cette tranche

Plus de 30 chômeurs pour 1000 habitants = 90 % des secours pour cette tranche

Supposons une commune ayant une population légale de 100.000 habitants et 5.000 chômeurs secourus. Le nombre des chômeurs secourus correspondant à chaque tranche de 10 pour mille de la population, est de 1.000. On a donc :

$$1.000 \text{ à } 60 \% = 60.000$$

$$1.000 \text{ à } 70 \% = 70.000$$

$$1.000 \text{ à } 80 \% = 80.000$$

$$2.000 \text{ à } 90 \% = 180.000$$

$$\begin{array}{r} \hline 5.000 \qquad \qquad \qquad 390.000 \end{array}$$

En divisant 390.000 par 5.000 on obtient 78 % comme taux global et définitif de la subvention.

La subvention est accordée après vérification d'un

état¹, qui récapitule les opérations du fonds pendant un mois, et donne le nombre des chômeurs inscrits pendant cette période en faisant connaître :

1° Le nombre des chefs de ménage, des autres personnes du ménage de plus de 16 ans en chômage, des personnes à leur charge pour lesquelles les secours sont alloués.

2° Le nombre des allocations journalières, en entendant ainsi le total des secours alloués pour le même jour à un même ménage; les dépenses totales du mois et la somme sur laquelle doit être calculée la subvention de l'Etat;

3° La répartition des chômeurs par sexe et par grandes catégories professionnelles. Ce renseignement devrait permettre l'établissement d'une statistique du chômage d'après les professions; en fait il est fourni assez hâtivement dans la plupart des cas et on ne peut correctement s'en servir que pour la région parisienne où la classification bénéficie d'une certaine précision;

4° Le rapport du nombre des chômeurs à la population de la commune d'après les chiffres du recensement de 1931.

Un rapport mensuel annexé à cet état doit indiquer le nombre des enquêtes de contrôle et leur résultat, le nombre et la nature des emplois qui auront pu être procurés aux chômeurs secourus.

L'état mensuel fait l'objet d'un examen du Préfet qui le transmet après vérification sommaire au ministre du Travail.

C'est l'état qui est la base du calcul de la subvention. Mais le rapport des chômeurs à la population légale de la commune est établi au début du mois, et détermine le taux à appliquer pour le mois entier. On s'est plaint dans la

1. Prévu par l'article 14 du décret du 28 décembre 1926.

pratique que le système en apparence si souple ne fonctionnât pas avec la plus grande équité, car une augmentation rapide du chômage dans une commune, pouvant faire monter le taux de subvention d'un échelon, n'entre, en principe, pas en compte si elle a lieu au cours du mois. Mais en matière de législation du chômage, on peut attribuer force de droit à de simples déclarations ministérielles, et dans ce cas particulier le ministre du Travail¹ a admis une ventilation éventuelle à l'intérieur de l'état mensuel; il est maintenant permis de distinguer dans le calcul final, ce qui doit être subventionné à raison de 60 % par exemple, si au début de mois la commune comptait moins de 10 chômeurs sur 1.000 habitants, et ce qui, au contraire, doit bénéficier d'un taux de 70 % si par hypothèse le rapport du nombre des chômeurs à la population légale s'est élevé au cours du mois de 10 à 20 chômeurs par mille habitants.

Ainsi compris et appliqué, le système de la subvention est très souple, d'autant plus que dans certains cas il se double d'un nouveau régulateur, lorsqu'il y a superposition d'un fonds départemental aux fonds municipaux, comme notamment, dans les départements de la Seine, du Nord, de la Haute-Vienne et de la Seine-Inférieure. Le département de la Seine par exemple, sur la dépense admise en compte par l'Etat pour le calcul de sa propre subvention et restant à la charge de la commune (après l'application du taux de 60 à 90 % suivant l'importance du chômage), contribue par une seconde subvention variant selon un pourcentage établi d'après la situation financière de chaque commune, caractérisée par le nombre de centimes additionnels imposés aux contribuables locaux.

1. Séance de la Chambre des députés du 5 juillet 1932, *J. of.*, page 2475.

Les subventions aux Caisses syndicales et mutuelles de secours contre le chômage (loi de 1905) ont été calculées elles aussi jusqu'en 1932, en pour cent des indemnités versées aux chômeurs. Le taux qui a varié à plusieurs reprises après avoir été initialement en 1905 de 16 à 24 % des secours distribués selon l'importance numérique et territoriale de chaque Caisse est maintenant calculé¹ de manière analogue à celui des subventions aux fonds municipaux. Il varie suivant l'effort que le chômage oblige la caisse à fournir, mais cet effort ne pouvant se mesurer par le rapport du nombre des chômeurs à la population légale, il est déterminé ici par le rapport entre le nombre de journées chômées par les adhérents de la caisse et ouvrant droit aux indemnités d'une part, et le nombre de journées pendant lesquelles ils auraient pu travailler à raison de 300 jours de travail par an, d'autre part.

La subvention de base est 60 % pour la tranche inférieure à 10 %.

Ensuite, si le rapport : $\frac{\text{Journées chômées}}{\text{Journées de travail possibles}}$ est de

10 à 20 %	la subvention s'élève à	70 %	pour cette tranche
20 à 30 %	—	80 %	—
Plus de 30 %	—	90 %	—

La subvention est plus facile à calculer que pour les fonds, la vérification des opérations des caisses ne se faisant que tous les six mois. Il est donc simple d'établir le rapport :

$$\frac{\text{Journées chômées}}{\text{Journées de travail possibles}}$$

1. Décret du 5 avril 1932. Ce décret ne fixait le taux indiqué que pour le deuxième semestre 1931, mais il a été prorogé, notamment le 18 juin 1932 pour le premier semestre 1932.

Il suffit en effet pour connaître le dénominateur, de multiplier le nombre des membres de la Caisse par 150 (journées de travail possibles dans un semestre).

La faible importance de ce mode de protection des chômeurs, donne aux opérations calme et lenteur. Le dernier rapport annuel prescrit par l'art. 55 de la loi de finances de 1905, a été publié au mois de mars 1932 et décrit (comme on l'a vu plus haut) le fonctionnement des caisses pendant l'année 1929.

La procédure qui permet de verser les subventions aux communes qui doivent dans tous les cas faire l'avance des secours payés aux chômeurs est longue et ne comprend pas moins de dix opérations.

- 1° Etablissement des états par les fonds;
- 2° Transmission de ces états récapitulatifs à la préfecture;
- 3° Vérification matérielle des états par la préfecture;
- 4° Transmission à l'administration centrale;
- 5° Vérification par l'administration centrale au point de vue réglementaire;
- 6° Préparation de l'arrêté accordant la subvention;
- 7° Engagement de la dépense;
- 8° Décision du Ministre;
- 9° Ordonnancement;
- 10° Mandatement du préfet.

La phase la plus longue se déroulant après la vérification des états par l'Administration centrale, un accord est intervenu¹ au début de 1932 entre les Ministères du travail et des finances qui permet maintenant d'éviter que la lenteur de ces formalités retarde la récupération des avan-

1. Relaté par la circulaire du 18 janvier 1932.

ces exposées par les communes et gêne par trop leurs trésoreries souvent restreintes. Aux termes de l'accord des ministères tous les préfets ont à leur disposition une somme variant avec les prévisions du chômage dans leur département et ils peuvent mandater les subventions allouées par l'Etat dès qu'ils apprennent qu'elles sont accordées par l'Administration centrale. Le délai qui s'écoule maintenant, grâce à cette formule, entre le versement du secours au chômeur et le remboursement aux communes des sommes avancées est réduit à environ un mois et demi. Il faut que l'accord entre les deux Ministères soit définitivement acquis; le service des subventions doit être accéléré car les budgets des communes ne supportent pas sans dommage l'importance des avances de trésorerie auxquelles les obligent les crises de chômage.

On vient de voir l'origine et la force du contrôle de l'Etat sur le droit des chômeurs en France. C'est la subvention au moyen de crédits inscrits au budget du Ministère du Travail ou dans les lois accordant des crédits supplémentaires.

Ces crédits se sont élevés depuis 1926 à :

1926	300.000 fr.
1927	70.300.000 »
1928	10.000.000 »
1929	3.125.000 »
1930	16.500.000 »
1931	290.000.000 »
1932	390.000.000 »

On serait presque autorisé à dire qu'il y a un droit *annuel* des chômeurs, puisque les textes budgétaires n'ont d'application que pour un exercice. Mais les crédits affectés au

Fonds national de chômage sont entrés dans les mœurs¹, et il y a en quelque sorte « prescription acquisitive » donnant maintenant la certitude que la tradition se continuera. C'est un des éléments du système français qu'il conviendrait de modifier afin d'affermir le droit des chômeurs.

Mais il y a un écran entre les chômeurs et l'Etat. Ce sont les organismes de distribution des secours, caisses ou fond de chômage. Leur constitution varie avec la nature du droit qu'elles accordent aux chômeurs; aussi les examinons-nous de pair.

1. M. Peyronnet dans son rapport au nom de la Commission des finances du Sénat sur le budget du ministère du travail déclare dès 1922 : « Il est certain que l'inscription même d'un crédit pour le fonds national de chômage constitue une nécessité qu'il n'y avait pas lieu d'envisager avant la guerre. »

CHAPITRE II

**LE DROIT DES ASSURES FACULTATIFS
CONTRE LE RISQUE « CHOMAGE »
PAR LES CAISSES DE SECOURS**
(Loi de 1905)

C'est la loi de finances du 22 avril 1905 qui contient au budget du ministère du Commerce le premier crédit ouvert en France pour subventionner les caisses de secours aux chômeurs involontaires.

Son article 55 contient un crédit de 110.000 francs dont l'emploi a été fixé par le décret du 9 septembre 1905, qui, avec ses modifications constitue la charte du droit des assurés facultatifs contre le risque « chômage ». L'article 55 de la loi des finances prévoit en outre « qu'un rapport annuel du ministre du Commerce¹ au Président de la République, inséré au *Journal Officiel*, rendra compte du fonctionnement du service et de la répartition du crédit »,

C'est de ce document publié avec grand retard que nous avons tiré plus haut les renseignements statistiques relatifs à cette institution.

A vrai dire, de grands espoirs ont toujours été fondés sur l'assurance facultative qu'introduit dans notre législation le décret de 1905. Et, bien que déçus par une expérience

1. Lire maintenant (depuis octobre 1906) « ministre du Travail ».

déjà longue et constante, nombreux sont ceux qui veulent dans le futur rattacher l'assurance obligatoire qu'ils appellent de leurs vœux contre le risque chômage à cet embryon charmant mais vraiment périmé. A-t-on seulement le droit d'appeler « assurance facultative contre le chômage » le régime de 1905, alors que les cotisations, c'est-à-dire les primes d'assurances, s'élèvent pour la majorité des caisses à 0 fr. 10 par 100 fr. de salaires ? Alors surtout, que dans les secours versés aux adhérents des caisses, la part de l'Etat est, comme on l'a vu, de 60 à 90 %, tandis que le restant n'est même pas pour de nombreuses caisses à leur charge exclusive puisque certains départements et communes veulent encore en payer une partie ?

Il faut reconnaître, certains regretteront, que les fonds de secours ont tué le système 1905. Comment admettre, en effet, que des salariés, sûrs de toucher les allocations du fonds de chômage, le jour où ils seront sans travail, accepteront la formalité d'une retenue même dérisoire sur leur salaire pour adhérer à une caisse mutuelle ou syndicale ; d'autant plus que la définition du chômeur est la même dans les deux cas, et que les décrets les plus récents tendent à donner aux deux institutions une physionomie encore plus semblable.

Et nous avons, en exposant le régime de 1905, le sentiment d'écrire un paragraphe d'histoire, en introduction à l'examen du droit actuel des chômeurs en France.

Quelle est la forme des caisses qui ont droit aux subventions ?

Ce sont (art. 2 du décret du 9 septembre 1905) :

1° Les caisses professionnelles, à condition que le nombre de leurs membres soit de 100 au minimum (on a vu

que les plus importantes d'entre elles étaient les caisses du textile et des industries du livre).

2° Les caisses locales à composition également professionnelle comprenant au moins 50 membres à la condition toutefois que les autorités locales s'y intéressent et les jugent dignes d'aide en les subventionnant elles-mêmes. Dans les communes de moins de 50.000 habitants, la composition des caisses peut être interprofessionnelle, ceci afin d'en faciliter la constitution.

3° Les caisses organisées par des unions d'associations pour distribuer des secours de route aux chômeurs; ces caisses sont alimentées par des cotisations globales de chaque association adhérente, mais il faut que les ressources normales de celles-ci soient constituées par des cotisations de leurs membres.

Il est précisé, que ne peuvent être comptés comme membres que les adhérents qui paient régulièrement leurs cotisations. Ne peut plus prétendre aux secours celui qui a plus de trois mois de cotisations en retard.

La composition professionnelle, qui n'est exigée que pour les caisses générales et pour celles qui existent dans les communes de plus de 50.000 habitants, est interprétée assez largement, et les caisses peuvent comprendre des membres exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes, concourant à l'établissement de produits déterminés. C'est ainsi que les caisses du textile réunissent des ouvriers appartenant à plusieurs branches de cette industrie aux ramifications pourtant si diverses.

Le chômeur ne fait l'objet dans ce système d'aucune définition précise : il s'agit bien de « chômage involontaire par manque de travail » mais il n'a jamais été spécifié que

le chômeur devait être un salarié. C'est pourquoi, lorsque, par une extension extrêmement importante, on a admis le principe d'allocations de chômage aux artisans et aux travailleurs indépendants, c'est au système de 1905 qu'on a fait appel en lui donnant la seule application vraiment viable et intéressante qui se puisse concevoir. C'est ce qui distingue les principes de 1905 et de 1914; dans le premier, celui des subventions, l'Etat ne connaît que l'écran; il ne s'intéresse qu'aux caisses, dans le deuxième système, qu'on pourrait appeler le régime des allocations, il ne s'agit pas surtout du fonds de chômage, mais bien du chômeur lui-même. Toutefois, si au départ la différence était grande, par suite d'emprunts réciproques, elle s'est atténuée, et dans la pratique ce sont bien des chômeurs semblables que secourent fonds et caisses. Peut-être sont-ce les mêmes, car, par suite de la difficulté du contrôle, il est possible que les chômeurs adhérents aux caisses touchent ce secours et aussi l'allocation du fonds de chômage.

Le chômeur est obligé d'accepter l'emploi *de sa* profession qui lui est proposé par la caisse ou par le bureau public de placement auquel la caisse a confié le placement et le contrôle de ses chômeurs (art. 7). Car, chaque caisse doit assurer un service gratuit de placement des chômeurs ou conclure un accord avec le bureau local de placement laissant à ce dernier le soin de contrôler et de placer ses chômeurs. C'est déjà la liaison de l'organisation des secours de chômage avec celle du placement, liaison que nous retrouverons, plus étroite encore avec les fonds de chômage créés en 1914.

Que touche le chômeur adhérent à une caisse? Il a droit, après six mois d'inscription, à des indemnités. De même que pour les fonds de chômage, l'Etat fixe le ma-

ximum au-dessus duquel il ne subventionne pas. Les taux sont les suivants¹ :

Le chômeur célibataire ou chef de ménage, et chacun des membres en chômage d'une même famille adhérant à la caisse..... 8 fr. par jour.

Le conjoint du chômeur, et chacun des ascendants et enfants, lorsque ces personnes sont à la charge du chômeur, qu'elles ne sont pas salariées, ou qu'étant salariées elles gagnent moins de 4 fr. par jour3 fr. par jour.

Le total des secours alloués à un même ménage n'entre en compte pour le calcul de la subvention de l'Etat que jusqu'à concurrence de 20 fr. par jour (décret du 16 juillet 1931).

La subvention de l'Etat ne porte pas sur toute la durée du chômage de l'adhérent : elle cesse au bout de 120 journées indemnisées (art. 10). C'est un moyen de pression pour obtenir que les caisses adoptent une limitation semblable inspirée d'un principe d'assurance, la détermination des prestations en cas de réalisation du risque.

Les caisses dont le règlement doit être approuvé par le ministère du Travail sont, en cours de fonctionnement, contrôlées par les chefs d'Offices régionaux de la main-d'œuvre.

Toute fraude ou tentative de fraude de la part d'une caisse entraîne le passage de ses Administrateurs devant la Commission des caisses de chômage sur l'avis de laquelle le ministre peut, par arrêté, prononcer l'exclusion de la caisse coupable².

La composition de cette Commission est la suivante : (art. 20).

1. Cf. avec les taux des fonds de chômage, page 100.

2. Art. 20 du décret de 1905.

Un sénateur,

Un député,

Le Directeur du Travail,

Le Directeur de l'Administration Générale, de la Mutualité et de la Prévoyance Sociale ou son délégué,

Le Directeur du Budget et du contrôle financier ou son délégué,

Un Inspecteur des Finances,

Un chef de bureau de la Direction du Travail,

Cinq représentants des caisses de chômage, dont un représentant les caisses de chômage créées par des Sociétés de secours mutuels.

Une personne spécialement versée dans les questions de lutte contre le chômage et d'organisation du Marché du Travail.

Tous les membres étant nommés pour un an par le ministre du Travail.

La Commission examine et peut accepter les moyens de contrôle prévus par les règlements des caisses en dehors du mode assez primitif qu'organise le décret de 1905 modifié, et qui consiste à faire signer trois fois par semaine au moins, aux heures de travail, sur un registre, les chômeurs qui reçoivent des indemnités.

Le chômeur qui par des moyens frauduleux aura touché ou tenté de toucher des indemnités peut être, selon la gravité de son cas, exclu de la caisse ou privé de ses droits pendant un temps déterminé (art. 7).

Telles sont les dispositions qui régissent les caisses de secours. En fait, cette sœur aînée du Fonds national de chômage a été entièrement et logiquement sacrifiée à son puîné. Les décrets et les circulaires modifiant le droit des chômeurs ont toujours traité aux fonds de chômage, et,

toujours avec retard, la législation des caisses est mise en harmonie avec ces modifications. Le décalage est de quelques mois; par exemple, le principe nouveau des subventions de l'Etat proportionnées à l'importance du chômage, a fait l'objet d'un décret le 31 décembre 1931 pour les fonds de chômage, tandis que pour les caisses, le décret ne date que du 5 avril 1932; ou bien encore, le délai de 120 jours pendant lesquels l'Etat subventionne les indemnités versées aux adhérents des caisses a été porté pour les fonds à 150 jours le 1^{er} mai 1931, et supprimé par décret du 24 juin 1932, tandis que la réglementation primitive persiste toujours pour les caisses; il y a enfin, comme on a pu le voir, une grande différence entre les deux statistiques : Celle des fonds permet de suivre par huitaine l'évolution du chômage qu'ils secourent, pour les caisses, les résultats sont donnés presque trois ans après leurs opérations.

II. — LES CAISSES DE CHOMAGE CREEES PAR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS

La prédilection de notre démocratie va aux petits.

« Nous restons donc la République des petites gens, « écrit M. Siegfried¹, toujours prête à défendre, à favoriser ce qui est petit, les petits propriétaires, les petits « porteurs, les petits retraités... »

Par une extension remarquable du même esprit que celui qui a fait introduire dans la Loi sur la conversion des rentes françaises du 17 septembre 1932 une disposition en faveur des petits rentiers, le statut des chômeurs a été appliqué par décret du 28 juillet 1932 aux petits pro-

1. *Tableau des partis en France*, Grasset 1930, p. 90.

ducteurs, travailleurs indépendants (manuels ou intellectuels) ou chefs d'une petite entreprise artisanale.

La condition de ces petits indépendants auxquels l'individualisme français a toujours marqué une sollicitude opposée à l'esprit de masse des démocraties anglo-saxonnes, a singulièrement souffert de la crise mondiale 1931-1933, et pour les secourir on n'a pas hésité à les assimiler à de véritables chômeurs; le décret du 9 septembre de 1905 ne contenait d'ailleurs, on l'a vu, aucun obstacle à cette protection puisqu'il concernait simplement « le chômage involontaire par manque de travail ».

Le décret du 28 juillet 1932 admet au bénéfice des subventions de l'Etat « les caisses créées par les travailleurs indépendants, en vue de venir en aide à leurs membres en chômage, c'est-à-dire privés complètement du travail dont ils tiraient leurs moyens d'existence ».

La définition du travailleur indépendant est donnée par le même décret :

a) C'est le travailleur manuel ou intellectuel qui n'est pas habituellement au service d'un employeur déterminé;

b) C'est le chef d'une petite entreprise artisanale au sens de la loi du 27 décembre 1923. L'artisan est aux termes de ce texte celui qui exerce un métier d'une façon indépendante et n'occupe comme auxiliaires que deux personnes au plus. Outre ses deux aides, il peut employer un apprenti ayant passé un contrat écrit d'apprentissage, et les membres de sa famille (conjoint, ascendants, enfants, petits-enfants et leurs conjoints, pupilles, vivant ensemble).

Le droit commun des caisses de secours aux travailleurs indépendants en chômage est le décret du 9 septem-

bre 1905 modifié. Mais elles font l'objet de quelques règles exceptionnelles :

1^o Toutes les caisses, sans aucune distinction d'importance numérique et territoriale peuvent avoir comme adhérents des travailleurs de professions diverses ou de métiers différents.

2^o Chaque membre actif n'a droit à indemnité que six mois après son inscription à la Caisse. C'est la règle générale du décret de 1905; il y a pour les caisses de travailleurs indépendants une exception très importante; ces chômeurs peuvent en effet, toucher immédiatement après leur adhésion les secours de leur caisse lorsque celle-ci a reçu lors de sa création, une somme globale représentant six mois de cotisation des adhérents qu'elle compte à ce moment. Cette somme doit être versée par l'organisation qui crée la caisse.

3^o Le travailleur indépendant en chômage doit se faire inscrire à l'office public de placement dans le ressort duquel il réside. Pour l'emploi que le chômeur est tenu d'accepter, on a vu que le chômeur adhérent à une caisse pouvait refuser un emploi en dehors de sa profession. Le travailleur indépendant ne peut qu'indiquer ses préférences pour telle ou telle profession. Il est obligé sous peine de radiation d'accepter :

a) un emploi rentrant dans les professions qu'il a indiquées;

b) un emploi en rapport avec ses aptitudes qui lui est offert par l'Office de placement;

c) tout travail qui lui est procuré par la caisse.

C'est, à notre avis, le vrai champ d'application du décret de 1905. Il est normal que l'Etat s'intéresse aux tra-

vailleurs indépendants, nombreux en France¹, et subventionne les caisses qu'ils pourront constituer pour secourir ceux des leurs à qui le travail manque, et les ressources. Leur indépendance peut cependant faire redouter les difficultés d'un contrôle simplement administratif auquel échapperaient bien des abus. C'est le climat idéal d'une gestion à forme mutualiste; il faut donc intéresser fortement les adhérents des caisses par l'obligation du paiement de cotisations dont le taux doit être relevé.

Directement issues des caisses de 1905, les caisses de chômage pour les travailleurs indépendants en seront la survivance. On doit par tous les moyens chercher à développer et à maintenir leur existence en période de prospérité. Les pouvoirs publics semblent avoir compris le rôle important qu'elles seront amenées à jouer et un décret du 4 août 1932 a permis à titre exceptionnel que des avances de subventions soient faites à ces caisses pour les secours qu'elles ont pu distribuer dès le 2^o semestre de 1932². En pleine crise, on pare au plus urgent; il faut dès maintenant préparer à ces caisses un statut permanent, qui, sur les principes d'une véritable assurance facultative subventionnée par l'Etat, assure aux travailleurs qu'elles veulent secourir, la véritable « indépendance ».

1. Le recensement de 1926 a compté en France 2.868.551 travailleurs isolés dont 1.596.231 hommes.

2. Ce décret accorde la même faveur à toutes les caisses conformes au décret du 9 septembre 1905, mais il a été spécialement pris pour la mise en train des caisses de secours aux travailleurs indépendants.

CHAPITRE III

LE DROIT DES CHOMEURS SECOURUS PAR LES FONDS

(Décret du 28 décembre 1926).

C'est le régime général, l'assistance de grand format créée par la circulaire du 20 août 1914.

On a voulu voir une différence morale entre ce système et celui des caisses mutuelles ou syndicales qui, par la contribution prévoyante de l'ouvrier, serait plus digne d'intérêt que le premier; cette considération semble bien dépassée par les événements : depuis 27 ans, les caisses de chômage ont été incapables, malgré tous les encouragements moraux et financiers qui leur furent prodigués, de doter notre pays d'un régime de secours aux chômeurs, efficace par sa généralité. Pourquoi vouloir à tout prix espérer encore en elles, tandis que des efforts consacrés à l'amélioration du système des fonds de chômage peuvent en faire le plus souple instrument de protection.

Le système des fonds donne la hiérarchie suivante :

Le Parlement : vote les crédits pour le fonds national de chômage.

Le ministère du Travail : établit le droit théorique des chômeurs, contrôle les fonds par l'intermédiaire de ses préfets et des offices régionaux de placement.

Les Commissions paritaires administrant les fonds départementaux, intercommunaux¹ et communaux :

accordent	} les secours aux chômeurs.
suspendent	
suppriment	

Le décret du 28 décembre 1926, modifié à de nombreuses reprises, décrit minutieusement les conditions que doit remplir le chômeur pour que l'allocation qui lui est accordée fasse l'objet d'une subvention de l'Etat.

A l'appui de sa demande de secours, le chômeur doit présenter des pièces établissant son état civil, sa situation de sans-travail, et fournir des renseignements sur la composition de sa famille.

Le bureau à qui elle est adressée l'enregistre et remet immédiatement à l'intéressé une carte de chômeur qui constitue le reçu de sa demande. Celle-ci est examinée par la Commission paritaire, composée de patrons et d'ouvriers² en nombre égal; dans la plupart des cas, c'est la même commission qui contrôle l'Office Public de placement et le fonds de chômage, établissant ainsi entre le chômage et le placement une liaison opportune et fort utile.

Pour être secouru il faut être chômeur « involontaire » par manque de travail, et sans emploi, c'est-à-dire délié « de toute obligation vis-à-vis de son dernier employeur,

1. Pour créer un fonds intercommunal, les communes doivent être réunies en un syndicat autorisé par la loi du 13 novembre 1919. La circulaire du 14 février 1932 préconise l'emploi de cette forme soit pour les fonds de chômeurs complets, soit pour les caisses de chômeurs partiels dans les villes ayant des communes suburbaines.

2. Les ouvriers doivent être en activité; la Commission ayant un rôle fort important de contrôle, tout membre ouvrier qui tombe en chômage doit immédiatement être remplacé par un autre ouvrier non chômeur.

« et par suite, susceptible d'accepter un nouvel emploi » (art. 6 du décret du 28 décembre 1926).

S'il correspond à cette définition, le chômeur n'est pas sûr encore de recevoir des secours. Il faut, en outre (la charge de cette preuve lui incombant) qu'il justifie :

1^o Résider depuis au moins trois mois dans la commune; on veut, en effet, que les chômeurs aient pu contribuer par leur travail antérieur à la prospérité de la commune qui les secourra.

2^o Avoir exercé pendant une période d'au moins six mois avant sa mise en chômage une profession dont il tirait un salaire régulier.

Cette preuve est facile à faire, puisque tout employeur qui se sépare d'un employé doit obligatoirement (art. 24 du Code du Travail) lui remettre un certificat de travail mentionnant « les dates d'entrée et de sortie, et l'espèce de travail auquel l'intéressé a été employé ». Mais l'obligation de la preuve du travail pendant les six mois précédents était trop stricte pour que l'exécution en soit rigoureuse; aussi dans les cas où le chômeur a changé d'emploi à plusieurs reprises pendant cette période de six mois, on se contente de plusieurs certificats sans les exiger tous, et on suppose que le travail a été continu, en se servant au besoin de certificats plus vieux que six mois.

C'est encore une facilité de preuve qu'accorde la circulaire du 24 novembre 1931 aux militaires libérés qui ne retrouvent pas de situation à leur retour du régiment. Il est logique que le service militaire, obligation légale, ne puisse faire perdre le droit aux secours, alors que parfois il est à la source même du chômage de ceux qu'il enlève à leur travail. Cependant, et pour éviter des abus, il faut qu'ils établissent au moyen de certificats, qu'au mo-

ment de partir pour le régiment, ils remplissaient bien cette condition de travail semestriel.

En sens inverse, la circulaire du 18 novembre 1931 a recommandé que les secours ne soient accordés aux femmes de ménage en chômage qu'avec un surcroît de précautions : ces salariées aux employeurs multiples pouvaient être tentées de demander des allocations tout en conservant certains de leurs emplois; c'est pourquoi, on exige d'elles un certificat de chacun de leurs employeurs attestant qu'elles ne travaillent plus chez lui, et indiquant le salaire qu'elles y recevaient.

Ce sont les conditions positives sans lesquelles ne peut naître le droit aux allocations d'un fonds de chômage. Cependant, même lorsqu'elles sont réunies, elles n'impliquent pas obligatoirement distribution des secours; il faut en outre que le chômeur ne tombe pas sous le coup d'une des cinq dispositions prohibitives de l'article 7 du décret qui décide que ne peuvent recevoir de secours :

a) Les personnes qui, sans motif reconnu valable par la Commission de contrôle, auront refusé un emploi qui leur était offert. C'est là une grande différence avec le droit des chômeurs adhérant à une caisse syndicale ou mutuelle en effet, ces derniers ne sont tenus d'accepter qu'un emploi : de *leur profession*, tandis que le décret de 1926, et avec raison, laisse la Commission paritaire juger si le travail au chômeur lui est adéquat, sans qu'il appartienne nécessairement à sa profession antérieure. Cette disposition a le triple avantage de rendre plus facile le placement des chômeurs, d'en permettre le reclassement et de contrôler leur volonté de travail. A la fin de toute crise, certaines professions sont amenées à disparaître. Le décret de 1926 permet par cette prescription de réadapter la

main-d'œuvre aux besoins nouveaux et modifiés de l'industrie. La composition de la Commission de contrôle, qui contient en nombre égal des patrons et des ouvriers donne la certitude que son application est équitable.

b) Les chômeurs déjà assistés par d'autres institutions : les personnes bénéficiant d'une pension en vertu de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes ou de l'assistance aux vieillards infirmes et incurables instituée par la loi du 14 juillet 1905, sont présumées ne pas vivre de leur travail, et n'ont pas droit, en principe, aux secours de chômage; c'est d'ailleurs une simple présomption, si elles prouvent que malgré leur pension elles tiraient un salaire régulier de leur travail, elles la font tomber et peuvent recevoir des allocations.

c) Ceux dont le chômage est provoqué par un différend collectif de travail intéressant l'établissement où ils travaillent. L'Etat, arbitre, ne pouvait évidemment pas, sous la forme déguisée de secours de chômage, porter aide à l'un des deux adversaires d'une lutte toujours regrettable mais dans laquelle il doit rester strictement neutre; il faut, cependant, ajouter que, bien qu'ayant perdu leur emploi par suite d'un différend collectif de travail, les chômeurs peuvent bénéficier de secours de chômage; il leur suffit, pour ce faire, d'être inscrits à un bureau de placement et de prouver que malgré leurs recherches ils ne peuvent trouver d'emploi. La prohibition ne peut s'appliquer en effet, que dans le cas où les ouvriers en grève ou lock-outés ne recherchent pas d'emploi et attendent la fin du conflit qui les met aux prises avec leurs patrons.

d) Ceux qui se trouvent en chômage pour raison d'âge ou d'incapacité. C'est la très vieille distinction en « pau-

vres valides et invalides » que contenait déjà l'ordonnance royale de 1777. Ils ne correspondent pas à la définition de chômeur involontaire; ils ne peuvent pas travailler pour des raisons physiologiques, et relèvent d'autres institutions d'assistance. Cependant, si les chômeurs, après avoir été incapables de travailler par suite d'une maladie, retrouvent leur santé et leur vigueur, si d'autre part, ils demandent du travail à l'Office de placement, et que celui-ci ne puisse leur en fournir, ils peuvent être secourus (après avoir satisfait naturellement aux deux conditions positives de travail antérieur à leur maladie et de séjour dans la commune).

e) Les personnes qui seront convaincues de se livrer habituellement à la boisson; on redoute qu'elles convertissent immédiatement les allocations en alcool; en fait, cette prohibition est tournée par des distributions de secours en nature qui permettent, dans bien des cas, d'aider la famille de l'intempérant chef de ménage¹.

Il n'est pas demandé au chômeur d'être Français; les étrangers en chômage peuvent donc être secourus s'ils remplissent les conditions requises et s'ils ne sont pas atteints par les prohibitions. On pourrait en théorie les diviser en deux groupes; ceux dont les pays d'origine sont liés avec la France par un traité de travail contenant une clause de réciprocité, et ceux pour lesquels n'existe aucune

1. Les termes du décret sont assez vagues. Comment définir l'habitude de la boisson? Faut-il une contravention pour ivresse dressée par les agents de l'autorité publique? Nous pensons qu'il suffit de témoignages particuliers; une enquête prescrite par la Commission paritaire peut, à notre avis, si les résultats en sont défavorables au chômeur, motiver un refus d'inscription ou la radiation de celui qui est ainsi « convaincu de se livrer habituellement à la boisson ».

convention internationale. Dans le premier groupe, sont actuellement : les Polonais, les Italiens et les Belges¹.

Avec leurs pays, la France a signé des traités qu'on appelle, suivant qualification inexacte² « de réciprocité ».

Le traité avec l'Italie contient par exemple la clause suivante :

(Art. II) « Les subventions aux caisses mutuelles de secours contre le chômage, les secours des fonds publics de chômage et des institutions publiques d'assistance par le travail seront attribués dans chacun des Etats contractants aux ressortissants de l'autre Etat ».

Une clause semblable figure dans les traités conclus avec la Pologne (art. 5) et la Belgique.

Le droit des ressortissants de ces trois Etats est donc ferme, il résulte de conventions internationales ratifiées. Il y a encore dans le premier groupe, les Autrichiens, les Roumains et les Yougoslaves; des traités semblables ont été signés avec leurs pays d'origine mais n'ont pas été ratifiés à ce jour par le Parlement français; malgré cela, ils peuvent être actuellement assimilés aux Polonais, aux Italiens et aux Belges.

Tous les autres étrangers n'ont aucun droit, mais en fait, ils sont secourus presque partout dans les mêmes conditions que ceux qui bénéficient des traités de « réciprocité », car, devant le chômage, les collectivités locales avec l'acquiescement³ et les subventions gouvernemen-

1. Traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919.

Traité franco-polonais du 14 octobre 1920.

Traité franco-belge du 24 décembre 1924.

2. Y-a-t-il en effet réciprocité possible entre deux pays dont l'un est continuellement importateur de main-d'œuvre, tandis que l'émigration de travailleurs est un des traits permanents de la situation démographique du co-contractant?

3. Circulaire du 20 juin 1932.

tales, ont établi une égalité de fait. C'est ainsi que, dans le département de la Seine, des étrangers ressortissant à plus de quarante nations différentes sont secourus dans des proportions élevées comme le montre le tableau suivant :

**Etat comparatif des chômeurs secourus (français et étrangers)
au cours des années 1931-1932 dans le département de la Seine**

Mois	Total général	Français	Pourcentage par rapport à l'ensemble	Etrangers	Pourcentage par rapport à l'ensemble
Février 1931	31.335	29.723	94,86	1.612	5,14
Avril —	33.319	31.519	94,56	1.800	5,64
Juillet —	24.510	23.070	94,13	1.440	5,87
Octobre —	35.050	32.472	92,64	2.578	7,36
Janvier 1932	132.289	115.821	87,62	16.368	12,38
Avril —	149.512	131.977	88,28	17.535	11,72
Juillet —	147.712	131.031	88,71	16.681	11,29
Septembre 1932	146.372	129.806	88,68	16.566	11,32

Pour être secourus, les étrangers doivent, outre les conditions générales qui sont applicables sans distinction à tous les chômeurs, en remplir de particulières¹ :

a) Ils doivent être régulièrement en France, porteurs d'une carte d'identité personnelle contenant la mention « travailleur » ou indiquant l'exercice par le titulaire d'une profession salariée. Les cartes étant délivrées pour une durée déterminée, leur péremption supprime tout droit pour le chômeur.

b) Pour la Seine, ils doivent obtenir du service de la main-d'œuvre étrangère une attestation certifiant que la situation du travailleur est absolument régulière, et que

1. Circulaire du 21 février 1931.

son maintien dans la région parisienne ne soulève pas d'objection. Ce service est à même, par son organisation spécialisée, de contrôler ces deux points comme ne pourraient le faire les Commissions des fonds.

En ce qui concerne les Algériens, Tunisiens, Marocains, qui constituent un appoint important de notre main-d'œuvre, ils doivent, avant d'être admis aux secours, être dirigés sur le service des Nord Africains qui leur remet une fiche certifiant et précisant leur situation, afin que les Commissions paritaires soient exactement renseignées, et puissent examiner en pleine connaissance de cause leur demande de secours.

On peut maintenant définir le chômeur qui a droit aux secours : « le chômeur involontaire par manque de travail, qui vivait pendant les six mois précédant son chômage du salaire régulier qu'il tirait d'une profession exercée depuis au moins trois mois dans la commune où fonctionne le fonds de chômage qui peut le secourir ».

S'il correspond à cette définition, que va théoriquement recevoir le chômeur ?

Le règlement des fonds de chômage doit contenir ce qu'on nomme « un délai de carence » ; avant que le chômeur puisse toucher une allocation, on exige que sa situation de sans-travail ait une certaine durée. Aussi, l'article 8 du décret décide-t-il que le chômeur ne peut être secouru qu'après au moins trois jours de chômage. On voit ici l'importance pour le chômeur d'avoir un certificat de travail de son dernier employeur, puisque ce sera pour lui le moyen de prouver :

a) Qu'il vivait normalement de son travail, et qu'il avait travaillé pendant les six mois précédant son chômage ;

b) Que la cessation de son travail date de plus de trois jours.

Au bout du délai de carence, le chômeur peut toucher en théorie ou, si l'on veut, l'Etat subventionne les secours compris dans les limites suivantes :

Le chômeur chef de ménage	7 fr.	par jour ¹
Pour le conjoint chômeur ou non ...	4 fr.	—
Pour chacune des personnes de plus de 16 ans, en chômage, vivant dans le ménage de leur père, tuteur, grand- père, grand-mère, oncle, tante ou ascendant ne travaillant pas et à la charge du chef de ménage	4 fr.	—
Pour chacune des personnes de moins de 16 ans, à la charge de celui-ci ne travaillant pas ou gagnant moins de 4 fr. par jour.....	3 fr. 50	—
Un ménage peut recevoir au maxi- mum en tout.....	19 fr.	—
Un ménage à trois enfants de moins de 16 ans à la charge du chômeur peut recevoir au maximum en tout	20 fr.	—
Un ménage à quatre enfants	23 fr.	—
Un ménage à cinq enfants ou plus...	26 fr.	—

1. A l'étranger les taux des secours sont fixés hebdomadairement. En France, dans le silence des textes, selon les règlements locaux, les chômeurs reçoivent l'allocation, qui, aux seuls jours ouvrables, qui, pendant tous les jours de la semaine civile. Le droit théorique des chômeurs est de toucher les secours tous les jours puisque les règlements qui contiennent cette distribution quotidienne ont été approuvés par le Ministère du Travail. Les secours de chômage ayant essentiellement un caractère alimentaire, il semble très juste de les accorder pendant sept jours chaque semaine, la limitation aux seuls jours ouvrables ne se comprenant que si on les considérait comme une indemnité pour perte de travail, ce qui n'est pas conforme à l'esprit de la protection française des chômeurs.

Ce barème détermine directement le maximum des secours à un même ménage, mais il y a une deuxième limite; en aucun cas, ce total ne peut excéder la moitié du salaire augmentée du montant des allocations familiales, en usage pour la profession et la région. A Confucius¹ écrivant : « il est vain de se désoler, d'être sans emploi, mais il faut s'inquiéter de ce qui est nécessaire pour en obtenir un », les chômeurs français peuvent répondre que le taux des secours qui leur sont alloués les obligent à chercher du travail, tout en ne les empêchant pas de se désoler de n'avoir pour vivre que des allocations.

Une fois inscrit, le chômeur a un droit; pour le conserver il a des devoirs. Il est nécessaire que sa situation soit vérifiée de très près; aussi le décret de 1926 a-t-il prévu des sanctions qui sont :

1° *La suspension des secours*; pour tout chômeur qui n'aura pas répondu à une convocation qui lui aura été adressée par la Commission de contrôle, tout versement est interrompu.

Le chômeur doit, pour recevoir à nouveau les allocations saisir la Commission paritaire de contrôle et lui présenter une excuse. Le droit est rétabli si la Commission accepte l'excuse comme valable.

2° *L'exclusion des secours*, temporaire ou définitive, selon la gravité du cas soumis à l'appréciation de la commission de contrôle; elle est prononcée contre :

a) Le chômeur qui a refusé un emploi offert par l'Office public de placement; en effet, tout chômeur pour être secouru doit être inscrit à l'Office public de placement du

1. Cité en exergue de son article « l'assurance chômage, cause du chômage permanent », par M. Rueff (*Revue d'économie politique*, mars 1931).

lieu où il habite. Il doit accepter tout travail qui lui est offert. Il y a cependant à ce principe une atténuation déjà connue. La Commission de contrôle a, en effet, pouvoir d'appréciation absolu sur les motifs du refus du chômeur, et elle peut, les jugeant suffisants, ne pas prononcer l'exclusion.

b) Le chômeur qui n'a pas répondu aux convocations de l'Office public de placement.

Le principal élément du contrôle des chômeurs consiste à les obliger à se présenter presque chaque jour pour pointage des cartes et vérification à l'Office public de placement. Des rapports étroits ont été, dès le premier jour, noués entre les bureaux de placement et les fonds de chômage. La liaison est logiquement établie par la circulaire du 10 septembre 1914 : « il paraît commode d'exiger que « le bénéficiaire des secours appose une signature au moins « deux fois par semaine sur le registre des chômeurs pendant « les heures ouvrables. A cette occasion on lui fera connaître les offres de placement qui lui conviendraient ou « conviendraient aux chômeurs de son ménage ».

La convocation périodique des chômeurs, efficace moyen de contrôle, se justifie encore plus puisqu'elle est accompagnée d'une tentative de placement; aussi se montre-t-on sévère pour le chômeur qui ne s'y rend pas. Mais la Commission de contrôle, aux jugements d'équité, peut également après examen de l'excuse invoquée par l'absent ne pas prononcer sa radiation.

c) Celui qui aura fait sciemment des déclarations inexactes ou présenté des attestations mensongères pour être secouru; celui qui aura touché des secours en ne faisant pas connaître qu'il n'était plus chômeur, ou qu'il ne remplissait plus les conditions requises pour y participer.

d) Celui qui serait reconnu comme se livrant habituellement à l'ivrognerie.

3^e *La répétition des secours indûment perçus.* — Cette sanction vient renforcer les effets de l'exclusion, lorsque le soi-disant chômeur a reçu indûment des secours au moyen de fausses déclarations, ou en ne faisant pas connaître qu'il a trouvé un emploi.

4^e *Les sanctions d'ordre pénal, en cas de fraude :* c'est l'application à ces fraudes, lorsqu'elles sont caractérisées, de l'article 405 du Code Pénal, la traduction des fraudeurs devant les tribunaux répressifs et leur condamnation aux peines punissant l'escroc. « Quiconque, soit en faisant usage de faux noms, ou de fausses qualités... se sera fait remettre ou délivrer, ou aura tenté de se faire remettre ou délivrer des fonds... » l'article 405 contient la définition exacte de la fraude commise par ceux qui sont exclus des secours de chômage pour fausses déclarations et il a fait l'objet d'applications sévèrement exemplaires.

Indépendamment du droit aux secours proprement dits, l'inscription régulière à un fonds de chômage confère aux chômeurs une aide multiple :

C'est une lettre adressée le 3 décembre 1931 par le ministre des Finances au receveur central des Finances de la Seine et en général à tous les trésoriers payeurs généraux, dans laquelle il décide que « les percepteurs doivent s'abstenir de toute action contre les chômeurs régulièrement inscrits aux caisses de chômage. »

C'est encore une circulaire du ministre de la Justice, Garde des Sceaux, qui protège les chômeurs sur le point d'être expulsés de leur logement pour non-paiement de loyer.

C'est enfin, la série des circulaires du ministère du Travail réglementant les conditions dans lesquelles des réquisitions de transport gratuit peuvent être accordées aux ouvriers étrangers inscrits à un fonds de chômage et se trouvant sans ressources pour être rapatriés sur leur pays d'origine, réglementant également la distribution de transport à prix réduit pour la famille et le mobilier des chômeurs placés dans l'agriculture¹.

Le droit théorique du chômeur français se rapproche du droit aux prestations d'un assuré contre le chômage. Nulle part le décret de 1926 ne requiert l'examen de la situation individuelle du chômeur. Il crée incontestablement un droit objectif « en dehors » de cette situation.

Nulle confirmation de ce principe ne semble meilleure que le rappel d'une question longtemps débattue entre les gouvernements et les élus des communes dont l'existence tout proche des chômeurs fait les meilleurs défenseurs de leur cause.

Pris d'urgence, sous la poussée de la crise de stabilisation, le décret du 28 décembre 1926 a été fortement inspiré des systèmes étrangers d'assurance chômage. Dans un tel système les ressources (cotisations de l'employeur, du salarié et de l'Etat) doivent s'équilibrer avec les dépenses (frais d'administration et de prestations). Pour ajuster les prestations aux cotisations il est nécessaire de définir les deux termes du risque chômage : l'intensité et la durée. Le premier peut être déterminé par une plus ou moins large définition du droit du chômeur; la durée peut être directement limitée.

Copiant en la matière les dispositions des législations

1. Circulaires du 11 mars 1931, du 16 novembre 1931, du 2 janvier 1932,

étrangères, le décret de 1926 contient dans son article 8 normal, une limitation qui ne se peut expliquer que par l'influence de l'assurance chômage : « La durée du secours
« ne peut excéder pour un même chômeur une durée
« fixée par le règlement et qui ne doit pas dépasser
« 120 jours par an¹ ».

En fait, ce délai n'a été de 120 jours qu'en période normale, tant que le problème du chômage ne se posait pas. Lors du développement de la crise 1926-1927, un décret du 29 avril 1927 a porté « exceptionnellement » la durée des secours à 150 jours pour l'année 1927. La rédaction normale a repris sa valeur pendant les années d'activité économique qui ont suivi; mais dès le premier mai 1931 un nouveau décret a « exceptionnellement » pour l'année 1931 permis l'attribution des secours pendant 150 jours; devant la crise du chômage un autre décret est intervenu le 5 juin suivant qui, toujours pour la même année, a décidé que les chômeurs pourraient être secourus pendant 180 jours mais (article unique) : « Cette prorogation devra
« faire l'objet pour chaque chômeur qui sera appelé à
« en bénéficier, d'une délibération spéciale de la com-
« mission de contrôle, après enquête ayant pour objet
« d'examiner la situation individuelle du chômeur, no-
« tamment de rechercher si le chômage prolongé dont il
« est victime ne relève pas, en raison de sa cause, d'un
« autre mode d'assistance. » Ce décret a été prorogé par le décret du 21 novembre 1931 jusqu'au 31 mars 1932 et jusqu'au 30 juin 1932 par un décret du 23 mars 1932.

1. Une circulaire a précisé le 28 décembre 1931 que le mot « an doit
« être compris comme période de 12 mois et non comme année civile (du
« 1^{er} janvier au 31 décembre). »

Cette énumération suffit à elle seule pour démontrer que la limite de 120 jours est inapplicable dès que naît du chômage. Mais que penser d'une législation de protection des chômeurs qui ne vaut que tant qu'il n'y a pas de chômeurs ?

En logique aucune limitation de la durée des secours, quelle qu'elle soit, ne se justifie : la France a un régime dont la forme inspirée de l'étranger donne aux chômeurs un droit qui tient de l'assurance ; mais l'idée fondamentale est sans conteste de l'assistance. Si on assiste les chômeurs c'est qu'on ne veut point les laisser mourir. Si on limite la durée de l'assistance on est obligé de trouver un autre moyen de les faire vivre lorsque la limite est dépassée. C'est ce qu'avait fait le décret du 11 novembre 1931. Ce texte, sévèrement critiqué, a distingué jusqu'au 24 juin 1932 deux régimes de protection des chômeurs :

1^o L'assistance normale pendant 180 jours ;

2^o L'assistance inférieure : au bout de 180 jours le chômeur s'il était *privé de ressources* pouvait être assisté par un bureau de bienfaisance. Les secours étaient alors fixés par la Commission administrative de ce bureau, en tenant compte des ressources personnelles du chômeur, de celles des membres du ménage, ainsi que de l'assistance qu'il pouvait recevoir d'autres sources. Le fond comme la forme relevaient, pour les chômeurs de plus de 180 jours, de l'assistance pure. Mais, ce qui montre bien le caractère factice de la distinction : les subventions de l'Etat étaient accordées aux bureaux de bienfaisance dans les mêmes conditions qu'aux fonds de chômage. En plus¹ il était bien recommandé « que les secours en es-

1, Circulaire du 1^{er} décembre 1931.

« pièces alloués par les bureaux de bienfaisance ou d'assistance soient versés aux chômeurs aux mêmes lieux et dans les mêmes conditions qu'aux chômeurs secourus par les fonds de chômage ».

C'était reconnaître la caducité d'une disposition qui n'avait que la seule excuse de l'improvisation initiale du décret de 1926.

Le décret du 24 juin 1932 a supprimé toute limitation des secours « exceptionnellement et jusqu'au 31 décembre 1932 », mais, dès à présent, on ne peut considérer une mesure inapplicable en fait et logiquement injustifiable comme un des éléments du droit français des chômeurs. Il était cependant intéressant d'en préciser l'existence qui montre particulièrement l'influence des concepts d'assurance, appliqués, parfois sans discrimination, à la législation du chômage dans notre pays.

Les fonds de secours aux dockers en chômage.

La situation des dockers est exceptionnelle au point de vue de l'emploi et du chômage. En Grande-Bretagne, le « casual employment » de ces travailleurs, et par conséquent leur « casual unemployment » ont fait l'objet de profondes études des économistes et notamment de Sir William Beveridge. Limités en nombre, les dockers ont joué dans ce pays un rôle fort important dans la science économique du chômage.

En France, la première mesure particulière de protection des dockers en chômage, date du décret du 5 Juin 1931 et elle a pour unique but d'adapter sur certains

points de détail le droit commun du décret de 1926 aux conditions du travail des dockers, spéciales à cause de la rapidité nécessaire du chargement et du déchargement des bateaux.

La comptabilité des fonds de secours aux dockers doit être tenue à part de toute autre, mais la Commission paritaire de contrôle peut administrer à la fois un fonds ordinaire et un fonds de dockers.

Pour être admis aux secours, les dockers doivent prouver :

1^o Qu'ils sont dockers depuis au moins six mois.

2^o Qu'ils tiraient de cette profession leurs moyens d'existence.

En ce qui concerne leur chômage : ils doivent, pour être secourus au cours d'une semaine, prouver que s'étant présentés chaque jour deux fois aux heures d'embauchage ils n'ont pu travailler dans la semaine plus de trois journées ou plus de six demi-journées en tout.

Pendant une semaine les allocations peuvent être versées pour les journées de chômage moins une. Quatre journées complètes de chômage donnent par exemple droit à trois allocations.

Ces fonds sont en fait d'une application relativement importante ainsi qu'on en peut juger sur le tableau¹ suivant :

1. Le début de cette statistique spéciale est du 1^{er} janvier 1932.

Mois (1 ^{re} semaine)	Nombre de fonds	Chômeurs inscrits
Janvier	3	2.141
Février	6	3.601
Mars	7	3.978
Avril	8	3.420
Mai	9	3.852
Juin	10	2.985
Juillet	15	3.552
Août	14	3.699
Septembre	15	3.581
Octobre	15	4.576

Les fonds de secours aux marins en chômage

Les « travailleurs de la mer » ont été durement atteints par la crise de la marine marchande française.

Pour le monde entier, 14.060.000 tonneaux étaient désarmés en juillet 1932, soit 20 % de la flotte mondiale dont le tonnage s'élève à 69.434.310 tonneaux; pour la France, la proportion était à la même date de 28 %, et nos ports ne pouvaient plus contenir les 1.015.000 tonneaux désarmés sur 3.613.911 que comprend notre flotte. Crise donc plus intense dans notre pays, où la cause en est double : la course aux droits de douane a rétréci l'activité du commerce international; les Etats recroquevillés sur eux-mêmes n'ont plus besoin des traits d'union qu'avaient multipliés les échanges accélérés de l'après-guerre; les bateaux désarmés restent amarrés aux quais dans tous les pays. La France est en outre, désavantagée par sa situation géographique qui place ses principaux centres maritimes sur le chemin des long-courriers étrangers;

les bateaux anglais, allemands, hollandais, peuvent compléter leurs chargements en cours de route par du fret français tandis que les itinéraires de nos lignes devraient être détournés pour que notre flotte puisse trouver par son passage dans les ports étrangers des compléments éventuels de cargaison.

Le placement des marins dont le contrat de travail a pour durée un voyage en mer, les règles particulières de l'inscription maritime, classaient cette catégorie de chômeurs hors du droit commun. Leur droit qui s'en sépare à plusieurs occasions est réglé par le décret du 13 novembre 1931.

Le marin qui peut être secouru est : « toute personne de l'un ou de l'autre sexe qui s'engage envers un armateur ou son représentant pour servir à bord d'un navire¹ ». Cette définition exclut les marins pratiquant habituellement la petite pêche, mais ceux-ci peuvent participer aux secours des caisses de chômage de travailleurs indépendants dont on a déjà vu le fonctionnement.

Pour être admis aux secours, le marin doit prouver :

1° Qu'il réside dans la circonscription de la caisse de chômage quelle que soit la durée de cette résidence. Les majorations pour charges de famille ne sont pas allouées si le marin ne réside pas avec sa famille.

2° Qu'il exerce la profession depuis six mois au moins. La preuve lui est facile : tout marin doit obligatoirement, en effet, être titulaire d'un livret professionnel.

Il faut qu'il prouve, en outre, qu'il s'est présenté pendant 30 jours consécutifs au bureau de placement maritime pour trouver un embarquement.

1. Article 3 du Code du travail maritime.

Si le bureau paritaire de placement maritime qui a en même temps le contrôle des marins chômeurs et les admet aux secours ne peut leur proposer un départ en mer dans ce délai, le marin a droit aux secours de chômage. Ceux-ci sont distribués par un fonds dont la gestion doit être spécialisée et indépendante des fonds ordinaires et dont le règlement doit au préalable être soumis aux approbations des ministres de la Marine marchande et du Travail.

Une fois inscrit, le marin chômeur est tenu d'accepter tout emploi qui peut lui être proposé, soit par le bureau paritaire de placement maritime, soit par l'Office public de placement général.

Le marin peut donc être amené à changer de profession. Ce qui n'est qu'une application du principe général en vertu duquel le chômeur est tenu d'accepter tout emploi qui lui sera proposé, sous peine de radiation. Néanmoins, le marin comme les autres chômeurs peut avoir des raisons de refuser ce changement de situation; la validité en est appréciée par le bureau de placement maritime qui, par sa composition paritaire et sa compétence, donne toutes garanties d'entière équité.

Mais dans les ports, l'embauchage pour une tâche déterminée et très courte est un facteur essentiel du marché du travail, aussi le marin ne peut-il toucher d'indemnité que pour les journées où son chômage complet sera contrôlé. Lorsque dans la semaine, il travaille pendant quelques jours en dehors de sa profession, il doit être soumis aux règles concernant les dockers en chômage, et le nombre des allocations de chômage ne devra excéder pour une semaine le nombre de journées de chômage justifiées, diminuées d'une unité (quatre allocations par exemple, pour cinq journées chômées).

Toutes les autres dispositions du décret du 28 décembre 1926 sont applicables sans modifications.

Jusqu'à présent, malgré plus d'un an d'expérience, le nombre des fonds spéciaux et des marins en chômage qu'ils secourent est peu élevé :

Mois	Fonds	Marins inscrits
Janvier 1932	3	383
Juillet 1932	14	563
Octobre 1932	14	684

CHAPITRE IV

LE DROIT DES CHOMEURS PARTIELS SECOURUS

Le chômage partiel se traduit par une diminution des heures de travail sans que le salarié perde son emploi. Le contrôle ou le placement des chômeurs partiels qui sont également des travailleurs partiels est rendu complexe par l'ambiguïté de leur situation. Pris entre ces difficultés techniques et la nécessité de porter aide à des travailleurs aux salaires amputés dont l'enquête mensuelle des inspecteurs du travail révélait le nombre singulièrement considérable, le premier décret du 10 mars 1931¹ qui a laconiquement introduit dans la législation française le principe d'allocations aux chômeurs partiels travaillant moins de 4 jours par semaine, a dû attendre jusqu'au 8 juillet suivant qu'une circulaire permette son application. Application simplement « provisoire », ébauche de protection des chômeurs partiels, la circulaire du 8 juillet indiquait que l'approbation des règlements des caisses constituées pour distribuer des secours aux chômeurs partiels n'était pas donnée de façon définitive : « Le ministre du Travail se « réservant de demander ultérieurement les additions et « les modifications que l'expérience aura reconnues nécessaires. »

1. Abrogé depuis le 1^{er} novembre 1932.

Plus d'un an d'expérience n'a donné que les menus résultats qu'ont consignés les statistiques; aussi le décret du 22 octobre 1932 tout en articulant les idées principales de la circulaire du 8 juillet 1932 en modifie-t-il quelques détails et la complète sur certains points. Il fixe depuis le 1^{er} novembre 1932, le droit des chômeurs partiels.

Les caisses qui leur viennent en aide peuvent être constituées sous la forme des caisses mutuelles ou syndicales créées par des associations professionnelles d'employées ou d'employés ou celle des fonds de chômage. Les subventions de l'Etat varient naturellement avec la forme adoptée et « seront accordées (art. 13) dans les limites prévues par « le décret du 9 septembre 1905, modifié, relatif aux caisses « de chômage ou par le décret du 28 décembre 1926, modifié, relatif au fonds national de chômage. »

Il y a dans le décret deux sortes de conditions au versement de secours aux chômeurs partiels :

1^o Les premières concernent le *chômage partiel* :

Pour faciliter et rendre plus efficace le contrôle que doit comporter toute organisation de secours il est prévu :

a) Que le chômage partiel doit être collectif et atteindre l'ensemble du personnel d'un établissement ou d'une partie d'établissement nettement séparé. Les circulaires du 8 juillet 1931 et du 18 février 1932 contenaient déjà cette disposition; après elles le décret du 22 octobre 1932 (art. 4, par. 2) autorise toutefois l'emploi en permanence du personnel « affecté aux travaux d'entretien indispensables ou « à une mission de surveillance. »

La partie « nettement séparée » d'un établissement est assimilée fort justement à une entité indépendante. Il peut fréquemment arriver, en fait, que dans des entreprises horizontalement concentrées, certaines branches de la

production d'un même établissement soient en pleine activité tandis que la situation des autres entraînent du travail à « short time ».

Le chômage partiel tout en étant collectif peut adopter la forme d'un roulement entre le personnel de l'établissement (ou de la partie d'établissement) qui doit, dans ce cas « chômer le même nombre de jours aux mêmes intervalles (art. 15) ».

b) L'établissement dans lequel est pratiqué le chômage partiel doit avoir une certaine importance, sans cela des collisions sont à craindre entre employeurs et salariés, qui permettraient à ces derniers de percevoir les secours de chômage tout en continuant à travailler à salaire réduit. La circulaire ministérielle du 8 juillet 1931 et à sa suite le décret du 22 octobre 1932 ont fixé à 10 le nombre d'ouvriers que doit comprendre l'établissement en chômage partiel dont les salariés peuvent toucher des secours. Il est certain que fixer un chiffre pour déterminer un droit ou le supprimer est fatalement arbitraire. Aussi une amélioration peut, à notre avis, être trouvée dans le développement des moyens de contrôle dont disposeront les Commissions paritaires des caisses de secours contre le chômage partiel. On peut notamment ici exiger des pointages répétés dans la même journée, puisque les chômeurs partiels qui ont un emploi ne passent pas de temps à la recherche d'une situation comme les chômeurs complets que l'on contrôle une seule fois par jour en général. Si en plus les sanctions pécuniaires sont précisées contre le patron qui tenterait la fraude que l'on redoute, on peut aboutir à une réglementation plus équitable diminuant le nombre de 10 employés que doit comprendre l'établissement.

2° La seconde série de conditions a trait à la situation des *chômeurs partiels*.

a) Sont chômeurs partiels les « salariés (art. 3) qui, « tout en continuant à être occupés par leur employeur. « sont employés par celui-ci, par suite de manque de travail, soit moins de quatre jours et moins de trente-deux « heures par semaine, soit une semaine seulement sur deux. »

Cette définition n'est d'ailleurs complète que si on ajoute que les chômeurs partiels ne doivent pour être secourus, ni recevoir un salaire ou une indemnité de leur employeur pour les journées de chômage ni effectuer, pendant ces journées, un travail contre rétribution.

« Toutefois, si ce salaire, cette indemnité ou cette rétribution est inférieur au montant de l'allocation prévue par « le règlement, il peut être alloué la différence entre ce « salaire, cette indemnité ou cette rétribution et cette « allocation. » (art. 6, 3°).

b) On a voulu déjouer une fraude facile jusqu'au 1^{er} novembre 1932 : Un patron pouvait embaucher des ouvriers en leur proposant un salaire inférieur au taux normal, sous le prétexte que leur demandant un travail de quelques jours par semaine, il leur permettait de toucher des secours pour les jours de chômage partiel. Le chômage partiel ne provenait pas, dans ce cas, du « manque de travail dans l'emploi maintenu » mais d'un manque de travail dans des emplois supplémentairement créés.

Aussi le décret du 22 octobre 1932 ajoute-t-il que tout chômeur partiel pour avoir droit aux secours doit apporter la preuve qu'il appartient « depuis quatre semaines, au « moins, à l'établissement ou à la partie d'établissement qui « l'occupe partiellement » (art. 5, 1°).

En plus de cette preuve, les caisses de chômage partiel créées par les municipalités ou les départements doivent vérifier que les conditions ordinaires de résidence pendant

au moins trois mois, et d'exercice d'une profession, pendant au moins six mois, dans leur circonscription sont bien remplies par le chômeur partiel qui demande leur aide.

Ces conditions spéciales déterminées, on retrouve les principes généraux posés pour les secours aux chômeurs complets et adaptés aux chômeurs partiels :

a) Le délai de carence. Il est double ici ; il faut d'abord (art. 10) que le chômeur partiel ait « durant les quatre « semaines précédant immédiatement l'admission aux « secours, chôme huit jours pleins au minimum, s'il s'agit « de chômage collectif ou chôme une semaine entière si le « chômage a été organisé par roulement à raison d'une « semaine sur deux ». Dans le cas où le travail serait repris à temps normal pendant quatre semaines consécutives et serait réduit à nouveau, ce délai est opposable une deuxième fois aux chômeurs partiels qui doivent encore attendre qu'il soit écoulé pour bénéficier des secours.

Le délai de carence se renouvelle ensuite à l'intérieur de chaque semaine ; c'est ainsi que le secours n'est accordé que pour deux jours s'il y a trois jours de chômage, pour trois jours s'il y en a quatre, il y a un jour franc par semaine.

b) La preuve du chômage. Elle est apportée comme pour le chômage complet au moyen d'un certificat de l'employeur, établi « sous sa responsabilité pécuniaire et pénale » et indiquant « qu'il occupe normalement le chômeur tous « les jours de la semaine, mais qu'il ne peut l'occuper, par « suite du manque de travail que les jours qu'il désigne « dans le certificat » (art. 16).

Au lieu de ce certificat l'employeur peut se contenter d'en reproduire les données sur la carte délivrée à tout chômeur partiel ou de faire une déclaration à la caisse, avant chaque période de chômage partiel, pour préciser les condi-

tions dans lesquelles il va l'organiser dans son établissement ou une partie distincte de cet établissement et fournir une liste individuelle des salariés chômeurs partiels;

c) Toutes les autres règles subsistent sans modification, le taux des secours est le même et les motifs d'exclusion identiques, sauf un : le chômeur partiel ne doit pas « sans motif valable » refuser du travail qui lui serait offert pour « les jours de chômage partiel » (art. 7, 1°).

Ce texte est imprécis; il ne donne pas, à la Caisse, de façon nette, le droit d'offrir au chômeur partiel une place où il pourrait être employé à horaire plein et rendra, sans doute, plus difficile l'effort de placement des caisses de chômage. En fait la différence est considérable entre les chômeurs complets et les chômeurs partiels en ce qui concerne le contrôle de leur volonté de travailler. Les premiers peuvent en manquer, les seconds peuvent être, au contraire, fort tentés par l'envie de travailler à tarif réduit pendant les jours où ils sont déclarés en chômage partiel et des employeurs peuvent aussi être tentés de les occuper dans ces conditions, tant est difficile le contrôle du chômage partiel d'un établissement.

Une réforme s'avère nécessaire dans le système français de secours aux chômeurs partiels. Le chômeur partiel est un employé dont la durée du travail dans une semaine est inférieure aux 48 heures normalement pratiquées. Son salaire est amputé dans une proportion égale à son chômage et c'est pourquoi on a dû admettre le principe des secours. Mais le développement du chômage partiel dû, peut-être, en partie à des interventions gouvernementales, a certainement pour cause déterminante la politique patronale de recrutement de la main-d'œuvre. En temps normal, et à plus forte raison en période de prospérité, la France ne

contient pas assez d'ouvriers, et est obligée d'importer du travail étranger. La situation à part de notre marché du travail crée pour les employeurs un intérêt direct à conserver leurs ouvriers pendant les crises économiques en prévision des difficultés de l'embauchage lors d'une reprise toujours attendue. Cet intérêt des employeurs, nettement dégagé, justifie une contribution patronale aux dépenses des caisses de secours aux chômeurs partiels. Ce ne serait même pas une innovation. On a vu pendant la guerre la création éphémère de caisses de secours en cas de chômage partiel dû au défaut de ravitaillement en matières premières et en charbon. Les patrons des usines insuffisamment ravitaillées ont dû participer, pour au moins un tiers, à la distribution des secours accordés à leurs ouvriers. L'intérêt pour les usines aux commandes momentanément insuffisantes de conserver leur personnel est non moins évident, il faut que leur participation aux secours soit rendue obligatoire.

L'article 18 du décret du 22 octobre 1932 prévoit bien que
« la caisse de chômage partiel pourra subordonner l'ad-
« mission aux secours des chômeurs partiels à la contri-
« bution des employeurs aux dépenses résultant de l'attri-
« bution de secours aux chômeurs partiels de leur éta-
« blissement ».

Ce ne doit être qu'une étape.

La faculté doit devenir obligation, avec éventuellement les rares exceptions que pourrait demander la situation particulièrement difficile de certaines entreprises.

La participation patronale, même dans une petite proportion, empêcherait, en outre, dans bien des cas, toute collusion frauduleuse et donnerait au contrôle des chômeurs partiels sa nécessaire efficacité.

TROISIÈME PARTIE

LA PROTECTION EFFECTIVE DES CHOMEURS

Le droit théorique des chômeurs donne la mesure de l'effort de l'Etat. La traduction dans la pratique de la conjugaison des efforts développés en faveur des chômeurs : ce sont leurs droits effectifs. Mais il reste quelque chose en dehors du régime des subventions ; l'important monument législatif des Assurances Sociales contient plusieurs articles qui fixent pour les chômeurs un droit que ne peuvent modifier les circonstances locales auxquelles s'adaptent et se plient au contraire tous les autres. Il semble donc normal d'exposer en premier la garantie des prestations de l'assurance sociale en cas de chômage des assurés obligatoires français, droit général et déterminé dans son application.

Le pouvoir central, en fixant par décrets et circulaires un simple droit théorique des chômeurs, laisse aux départements ou aux municipalités qui créent un fonds de chômage la faculté de légiférer et d'établir des statuts locaux. Comme pour le droit civil avant l'unification révolutionnaire, on peut, en matière de chômage, faire une étude de droit comparé dans les diverses régions de notre pays. Exposer les particularités des statuts locaux les plus importants qui tout en prenant fondement dans le droit

théorique en altèrent parfois l'esprit ou en précisent l'application, nous permettra de dégager les tendances générales de la protection française des chômeurs. Cette synthèse, seule, peut autoriser la comparaison correcte des droits des chômeurs en France et dans les pays étrangers.

Nous examinerons donc, d'après les renseignements que par une enquête nous avons pu rassembler¹, quels sont localement les droits effectifs des chômeurs dans les principales villes de France. Prenant un contact direct avec l'œuvre des départements et des communes dont on sait l'action novatrice en la matière, nous serons à même d'apprécier à leur juste valeur les prolongements ou parfois les rétrécissements que ces collectivités ont donnés à l'aide de l'Etat, moulée par elles aux conditions de chaque lieu. Ce sont les droits directs des chômeurs; ils ne contiennent pas toute l'œuvre de protection organisée en leur faveur. De toujours on a pensé que la meilleure façon de secourir les chômeurs était d'en faire des travailleurs. Dans de nombreuses villes, des chantiers ont été ouverts par l'initiative municipale pour créer des occasions de travail. Après, pendant longtemps, ne s'y être intéressé qu'à titre gratuit, l'Etat a, au cours de la crise 1931-1932, employé plusieurs moyens pour encourager efficacement cette forme d'assistance indirecte, adoptée par les autorités locales, en soulageant leurs budgets. On pourra connaître, avec les travaux de secours le troisième terme de la protection française des chômeurs.

1. Je tiens à remercier toutes les municipalités et aussi les services de la Préfecture de la Seine qui ont apporté pour répondre à mon enquête une bienveillante obligeance et un soin auxquels il convient de rendre le plus légitime hommage. Grâce à l'importance des réponses, mon enquête précise les droits effectifs d'environ 80 % des chômeurs secourus (exactement 83 % au 15 octobre 1932).

CHAPITRE PREMIER

LES ASSURANCES SOCIALES ET LA GARANTIE DES DROITS DES ASSURES OBLIGATOIRES EN CHOMAGE.

Neuf années d'études et de discussions parlementaires ont abouti le 5 avril 1928 au vote de la loi introduisant en France un système d'assurances sociales, qui largement inspirées des expériences étrangères « couvrent (art. 1 de la loi) les risques maladie, invalidité prématurée, vieillesse, décès et comportent une participation aux charges de famille et de maternité ».

Le risque chômage, garanti par les législations anglaise et allemande, a figuré dans plusieurs projets français; admis, en premier, par la Commission d'Hygiène du Sénat, rejeté par sa Commission du Commerce¹, maintenu en 1926 dans deux rapports du Dr Chauveau, Président de la Commission d'Hygiène² il a été définitivement repoussé sur l'intervention du Gouvernement Poincaré qui, arguant de la faiblesse des prévisions actuarielles en la matière, en a obtenu l'élimination de la loi de 1928.

Mais si la recherche de l'équilibre financier des assurances sociales leur a fait ignorer le risque, il était au contraire impossible d'ignorer le chômage lui-même qui, attei-

1. Doc. parl., Sénat, 1925, n° 182.

2. Doc. parl., Sénat, 1926, n° 316 et 628.

gnant des assurés sociaux, les privant de salaire, diminuant ainsi le volume des cotisations de l'assurance qui sont fixées aux salaires risquait fort d'amener le déséquilibre tant redouté.

C'est l'explication des articles 21 à 25 de la loi du 5 avril 1928 qui posent les principes de la garantie des droits des assurés en chômage, et qu'ont laissé intacts les importantes modifications apportées au fond et à la forme de cette loi, le 5 août 1929 et le 30 avril 1930.

Ces cinq articles de loi complétés par plusieurs décrets³ instituent le mécanisme qui, tout en permettant de conserver aux assurés sociaux en chômage leur droit aux prestations en cas de réalisation du risque maladie, ne crée pas un déficit imprévisible dans le budget des assurances sociales.

Le fonds de majoration et de solidarité créé par l'article 69 de la loi du 30 avril 1930, et géré par la caisse générale de garantie contient un compte spécial financièrement et juridiquement séparé de toutes les autres ressources des assurances sociales. Ce compte est alimenté par un prélèvement uniforme de 1 % sur toutes les cotisations patronales et ouvrières versées dans les conditions prévues par la loi (à raison provisoirement de 8 % des salaires).

Le total des cotisations s'étant élevé en 1931, par exemple, à 3.563.443.448 francs, le 1 % donne pour cette année environ 35 millions 1/2. Voilà pour ses recettes.

Le but de ce compte spécial est donné par l'article 21 de la loi :

« Tout assuré obligatoire de nationalité française, se trouvant en état de chômage involontaire par manque de

3. Décrets du 25 juillet 1930 portant règlement général d'administration publique, du 30 novembre 1930, du 20 novembre 1931, du 15 décembre 1931.

« travail, et inscrit à un office de placement, a droit, pour
« une durée maximum de quatre mois, par période de 12
« mois, au versement pour son compte, de la double
« contribution prévue à l'art. 2 de la présente loi ».

Ainsi doit fonctionner la garantie des droits des assurés obligatoires chômeurs : d'un côté un compte spécial du fonds de solidarité alimenté par une contribution de tous; de l'autre, le versement pour le compte des chômeurs de la double cotisation, puisque étant chômeurs ils n'ont plus de patron à qui on puisse demander le paiement de sa quote-part.

L'assuré social reste assuré malgré son chômage; dénué de ressources, il ne peut verser lui-même la prime d'assurance, c'est le fonds de majoration et de solidarité qui le fait pour lui.

Le compte est spécial, et il doit équilibrer ses dépenses par ses recettes : aussi dans le cas où il y aurait déséquilibre entre ces deux postes, le décret qui règle la comptabilité des caisses d'assurances prévoit-il, soit une réduction des cotisations à verser pour le compte des chômeurs, soit une distribution de subventions.

On réduira les cotisations lorsque le solde actif du compte spécial sera inférieur à un montant dit « normal¹ ».

Ce « montant normal » est : a) pour 1932 : de $\frac{1}{100}$ des versements opérés en vertu de l'article 2 de la loi, au cours de 1931 (donc 35 millions 1/2);

b) pour 1933 : égal aux sommes reçues par le compte spécial au cours de 1932;

c) pour 1934 : égal au montant le plus élevé des sommes reçues en 1932 ou en 1933;

1. Art. 38 du décret du 25 juillet 1930.

d) à partir de 1935 : égal au montant le plus élevé constaté pendant les trois années précédentes.

Si le solde actif du compte à la fin d'une année est inférieur à ce montant normal, les cotisations ne seront pas versées intégralement.

Voici le barème fixant les réductions :

Proportion du solde actif par rapport au montant normal	Fraction des cotisations à verser pour les chômeurs
de 90 à 99 %	80 %
» 80 » 89 %	70 %
» 70 » 79 %	50 %
» 50 » 69 %	30 %
» 50 » 59 %	10 %

Mais il est prévu que le barème de réduction ne fonctionnera qu'à partir de 1935. Jusqu'au 1^{er} janvier de cette année, aucune réduction n'interviendra donc, sauf dans le cas où le solde actif serait inférieur au tiers du montant normal; un décret devrait alors fixer les modalités temporaires des versements pour le compte des chômeurs.

C'est le déséquilibre par déficit : il peut y avoir également déséquilibre pléthorique. Si le solde actif est supérieur à 150 % du « montant normal » l'excédent peut être distribué sous forme de subventions aux fonds de chômage et aux caisses syndicales ou mutuelles, après avis de la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales.

Le maximum des subventions est fixé en pourcentage des allocations de chômage payées au cours de la dernière année par ces institutions :

Proportion du solde actif par rapport au montant normal	Maximum du pourcentage des allocations payées
150 à 200 %	15 %
200 à 250 %	25 %
plus de 250 %	33 %

La spécialisation du mécanisme, distinct de toutes les autres parties des assurances sociales, qui fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1932¹ lui fait perdre beaucoup de son apparente complexité.

Que donne-t-il aux chômeurs ?

La définition du chômeur « involontaire par manque de travail » remet à la réglementation des fonds de chômage les conditions générales auxquelles doit satisfaire le chômeur assuré pour bénéficier du versement des cotisations à son compte, mais des règles spéciales sont contenues :

1^o Dans l'article 21 de la loi du 30 avril 1930. a) Il exige la nationalité française; c'est le seul texte qui dans notre pays limite aux sujets français les droits du chômeur, mais il y a les conventions internationales analysées plus haut qui reprennent leur importance : on avait vu que les chômeurs étrangers pouvaient être indistinctement secourus par les fonds de chômage, la seule différence étant dans la source du droit que les uns tiraient des traités de réciprocité tandis qu'une simple circulaire ministérielle avait admis les autres aux allocations. Ici au contraire, nos traités avec l'Italie, la Pologne et la Belgique assimilent leurs nationaux aux Français, mais tous les autres sont exclus de la garantie de leurs droits en cas de chômage.

b) Il parle d'assurés obligatoires; la garantie ne joue pas pour les assurés facultatifs en chômage.

c) La garantie consiste dans le versement « de la double contribution prévue à l'article 2 de la loi du 30 avril 1930 » ce qui en exclut² les « salariés de professions agricoles, et « les métayers travaillant ordinairement seuls avec l'aide de membres de leur famille... ne possédant à leur entrée

1. Décret du 13 décembre 1931.

2. Articles 73 et 75 de la loi.

dans l'exploitation aucune partie du cheptel ». Les cotisations de ces assurés obligatoires sont, en effet, prévues non à l'article 2 mais au titre VI de la loi.

2° Dans l'article 22, il faut : a) que le chômeur soit affilié depuis au moins un an sans interruption aux assurances sociales et qu'il travaille comme salarié régulier au moins 240 jours par an¹; il n'y a, en revanche, aucune condition de résidence semblable à celle qui est exigée des secourus des fonds de chômage;

b) Qu'il remplisse les conditions de cotisations qui sont imposées pour l'assurance maladie. Ces conditions ont été fixées par la loi du 28 juillet 1931; compte tenu des journées de maladie ou de maternité indemnisées qui sont considérées comme journées de cotisation, et des cotisations journalières versées pour chômage, l'assuré doit avoir à son actif pendant le trimestre civil qui précède immédiatement la cessation de son travail, 60 journées de cotisations.

S'il correspond à cette définition, l'assuré obligatoire en chômage pour bénéficier du maintien de ses droits doit se faire inscrire à l'office public de placement compétent pour le lieu de sa résidence². Lorsque, dans une commune, il n'existe pas d'office public de placement, les assurés chômeurs doivent s'adresser à la section ou au correspondant de l'office départemental de placement. Ce correspondant peut d'ailleurs (ce qui simplifie), être en même temps le correspondant de la Caisse départementale des assurances sociales. Lorsque le chômeur est déjà inscrit à un fonds de chômage, il n'a pas à se faire inscrire spécialement à l'office

1. Art. 87. — 1° du règlement général d'administration publique, décret du 25 juillet 1930.

2. Art. 86 du même décret du 25 juillet 1930.

de placement, mais il doit de toute façon présenter sa carte de cotisations.

La preuve du chômage est fournie dans les mêmes conditions que pour l'admission aux secours des fonds de chômage. Ici toutefois, il y a un moyen de preuve supplémentaire; en l'absence de certificat de travail de son employeur, la présentation du feuillet trimestriel (pour les risques de répartition) et de la carte annuelle (risques capitalisation) en cours, qui doit être faite par l'assuré en chômage, peut être, en outre, admise comme moyen de preuve, car lorsque l'assuré travaille, son employeur est tenu de conserver ces documents pour y apposer régulièrement les vignettes ou les timbres représentant les cotisations. Cette présomption ne vaut cependant pas pour les salariés intermittents ou les travailleurs à multiples employeurs, qui eux, conservent toujours cartes et feuillets.

Une fois inscrit, l'assuré a droit pendant la durée de son chômage, et depuis le premier jour de chômage constaté (il n'y a plus de délai de carence) au double versement prévu par l'article 21 de la loi du 30 avril 1930.

Le versement est destiné à maintenir les droits de l'assuré obligatoire; ces droits sont normalement conservés à tout assuré ayant 240 cotisations dans une année ou 60 dans un trimestre. Il s'ensuit que les droits de l'assuré sont sauvegardés de toute façon, si dans le trimestre où il devient chômeur, il a déjà versé 60 cotisations. Le versement pour le compte du chômeur ne joue donc que dans le cas où moins de 60 cotisations ont été perçues dans le trimestre précédant le chômage, et il ne joue que jusqu'à concurrence de ce chiffre.

Mais un maximum des versements a été fixé; l'article 21 prévoyait que le versement de la double contribution ne

serait effectué que pour une durée maxima de quatre mois par période de douze mois; le décret portant règlement d'administration publique a traduit ces chiffres en cotisations, et a fixé à 80 (4 mois en jours ouvrables) le nombre maximum de jours ouvrables pouvant donner lieu au versement pour le compte du chômeur pendant douze mois consécutifs. Si le chiffre de 80 est atteint, tout versement cesse, et le droit de l'assuré est épuisé; mais pas entièrement perdu car le déclassement prévu pour les chômeurs partiels, et que nous trouverons plus loin, s'applique également¹ aux chômeurs complets.

La procédure des versements ainsi limités à 80 par période de 12 mois est simple, à la condition de la dépouiller des formalités administratives qu'elle nécessite, pour n'en indiquer que les phases :

1^o Tous les offices de placement communiquent au service départemental ou interdépartemental des assurances sociales, dans les cinq premiers jours de chaque trimestre des fiches individuelles appelées « attestations de chômage » qui reproduisent la première page de la carte des assurés qui se sont fait inscrire comme étant en chômage pendant le trimestre précédent. Ces fiches donnent ainsi le nom, l'adresse et le numéro d'immatriculation de chaque assuré; en plus, elles mentionnent les périodes du trimestre pendant lesquelles l'office a constaté et contrôlé l'état de chômage involontaire de l'assuré.

Un duplicata de « l'attestation de chômage » est remis à l'intéressé qui, s'il n'en accepte pas les termes, peut se pourvoir devant la Commission administrative paritaire de l'office départemental de placement compétent. La même

1. Décret du 20 novembre 1931.

faculté est accordée à l'assuré auquel l'office public de placement refuserait son inscription.

2° Le service départemental ou interdépartemental des assurances sociales vérifie si les conditions prévues par les articles 21 et 22 de la loi du 30 avril 1930 sont bien remplies. Il procède ensuite, pour les assurés sur lesquels il a reçu des fiches individuelles, au décompte des cotisations dues pour les journées de chômage, selon les règles déjà connues, et établit, d'après un barème, la somme exacte à verser.

3° La Caisse générale de garantie reçoit tous ces documents et vire les sommes dues, du fonds de majoration et de solidarité, au fonds des timbres « Assurances Sociales ». Ce fonds géré par la Caisse des Dépôts et Consignations¹ ne joue que le rôle d'un intermédiaire, et les caisses d'assurances ayant eu des chômeurs sont créditées immédiatement par lui.

La garantie ne joue que pour les chômeurs complets et l'extension du chômage partiel, dont on a vu les causes et l'importance, a attiré l'attention sur la situation des assurés dont les salaires diminués réduisaient en proportion les cotisations et les prestations de l'Assurance Sociale. La loi n'avait rien prévu pour eux; des décrets apparaissent immédiatement; on peut bien dire jusqu'à présent que le chômage est leur meilleur bouillon de culture. Mais le décret du 30 novembre 1930 contient simplement un mode d'application de la loi de 1930, et ne crée, en vérité, rien de neuf pour les chômeurs partiels.

De plus, le gouvernement qui l'a pris l'a fausement interprété par une circulaire adjacente, et il a fallu plus d'un an pour que la circulaire du 16 février 1932 vienne rectifier le véritable déni de justice de la première interprétation.

Le décret contient une obligation pour les employeurs et

1. Art. 2, § 2, de la loi du 30 avril 1930.

la consécration d'un droit pour les assurés chômeurs partiels :

a) Les employeurs sont tenus dans les 48 heures du début et de la cessation de toute période de chômage partiel d'un établissement industriel ou commercial (quelle qu'en soit l'importance) d'adresser une déclaration globale au préfet de leur département (service des assurances sociales). Il suffit pour eux par conséquent de donner uniquement le nombre des assurés de l'Etablissement atteints par le chômage partiel. L'omission de la déclaration patronale n'a pas d'ailleurs pour effet de priver l'ouvrier des prestations ainsi qu'en a justement décidé la Cour de cassation dans un arrêt du 21 mars 1932¹ qui précise que « l'omission de cette « formalité, imposée à un tiers, dans l'intérêt même de « l'assuré, ne saurait avoir pour effet de priver l'ouvrier et « d'exonérer la caisse des prestations à lui dues... »

Les employeurs doivent, en outre, au moment du renvoi des feuillets trimestriels de cotisations, dont ils assurent la garde et la mise à jour, annexer à ceux qui concernent des chômeurs partiels, un certificat rappelant les dates des déclarations globales qu'ils ont dû faire et déterminant ainsi la durée du chômage partiel. Dans le cas où l'assuré quitte l'établissement où il était chômeur partiel, l'employeur lui remet le feuillet en cours, et le certificat. Enfin, lorsque l'employeur délivre à un salarié un certificat constatant le montant des versements qui figurent sur son feuillet, il doit indiquer également la période pendant laquelle l'assuré a été soumis à un chômage partiel.

La véracité des déclarations des employeurs est soumise au contrôle conjugué des inspecteurs du travail et des inspecteurs départementaux des assurances sociales.

1. *Gazette du Palais*, 7 juin 1932.

b) L'article 3 du décret qui définit le droit des assurés en chômage partiel est à citer en entier, ce qui permettra de montrer la fausse interprétation qui lui a été donnée pendant plus d'un an. Les dispositions de cet important article s'appliquent aussi aux chômeurs complets depuis le décret du 20 novembre 1931 :

« Le salaire de base à retenir pour le calcul des prestations auxquelles peuvent prétendre les assurés visés au présent décret et ne possédant pas à leur compte le minimum légal de cotisations de la catégorie à laquelle ils appartiennent, est celui de la catégorie dans laquelle les classe le montant global des cotisations de répartition effectivement acquittées pendant la période au cours de laquelle ils doivent avoir satisfait aux conditions de versements prévues par la loi.

« Ces assurés ne peuvent être déchus de tout droit aux prestations que si le montant de leurs cotisations n'atteint pas celui des cotisations minima prévu pour les assurés de la première catégorie ».

La loi du 5 avril 1930 a en effet divisé les assurés obligatoires en 5 catégories ayant des cotisations et des prestations différentes; ce sont :

Limites des salaires réels par catégories	Salaire quotidien de base	Cotisation journalière		
		assuré	employeur	Total
1 ^{re} Catégorie au-dessous de 8 fr. (1 à 2.399 fr.) par an	6	0,25	0,25	0,50
2 ^e — de 8 à 14 fr. 99 (2.400 à 4.499)	12	0,50	0,50	1,00
3 ^e — de 15 à 19 fr. 99 (4.500 à 5.999)	18	0,75	0,75	1,50
4 ^e — de 20 à 31 fr. 99 (600 à 9.599)	24	1,00	1,00	2,00
5 ^e — de 32 francs et plus	36	1,75	1,75	3,50

Le montant total de la double cotisation est divisé en deux parts égales, l'une est destinée à la couverture du risque vieillesse, l'autre à la garantie des risques de répartition : maladie, maternité, décès, soins aux invalides; (le risque invalidité est en effet assuré provisoirement jusqu'au 1^{er} avril 1934 par le fonds de majoration et de solidarité dont c'est un des emplois).

Le décret du 30 novembre 1930 classe bien les assurés en chômage pour le calcul des prestations dans la catégorie où les place « le montant global des cotisations de répartition effectivement acquittées... » par conséquent la moitié de la double cotisation journalière, mais il ajoute « pendant la période au cours de laquelle ils doivent avoir « satisfait aux conditions de versement prévues par la loi »; cette période est d'un trimestre « civil » et la loi du 30 avril 1930 à laquelle renvoie le décret, fixe (art. 5, par. 2) les conditions de versement, pour avoir droit aux prestations, à 60 jours de cotisations pendant ces trois mois.

Or, la circulaire qui a déterminé le droit des chômeurs partiels pendant plus d'un an (du 30 novembre 1930 au 16 février 1932) et des chômeurs complets pendant près de trois mois (du 20 novembre 1931 au 16 février 1932), selon les versements effectués au cours des trois mois antérieurs à la première constatation médicale, les classait ainsi :

1 ^{re} catégorie	...	de 15 fr.	à moins de	36 fr.
2 ^e	—	...	— 36 »	— 54 »
3 ^e	—	...	— 54 »	— 72 »
4 ^e	—	...	— 72 »	— 101 »
5 ^e	—	...	— plus de	105 fr.

Ce qui était nettement contraire à la lettre même du décret, puisque le classement dans les 2^e-3^e et 4^e catégories

n'était pas modifié. Les assurés comptant moins de 60 cotisations étaient classés beaucoup plus bas que ne pouvait le dire le décret puisque pour être conservé dans les 2^e, 3^e et 4^e catégories il fallait avoir versé 72 cotisations (chiffre prévu comme normal par trimestre); par exemple, les assurés, pour être dans la deuxième catégorie (cotisation journalière de répartition de 0 fr. 50) devaient avoir versé de 36 fr. ($72 \times 0,50$) à 54 fr. ($72 \times 0,75$).

La circulaire du 16 février 1932 a enfin rétabli la portée exacte du décret; la catégorie est maintenant déterminée d'après la valeur de 60 cotisations, ce qui donne :

1 ^{re} catégorie	=	15 fr.	=	$60 \times 0,25$
2 ^e —	=	30 »	=	$60 \times 0,50$
3 ^e —	=	45 »	=	$60 \times 0,75$
4 ^e —	=	60 »	=	60×1 »
5 ^e —	=	105 »	=	$60 \times 1,75$

Au-dessous de 15 fr., l'assuré est déchu de son droit aux prestations des risques de répartition.

Ainsi donc, que ce soit pour les chômeurs complets ou pour les chômeurs partiels, le déclassement maintient aux assurés sociaux un droit qui est supprimé lorsque les versements du trimestre précédant la réalisation du risque sont inférieurs à 15 fr.

La loi a cependant prévu pour ce cas la possibilité de relever la déchéance qu'elle avait créée. L'assuré a en effet¹ le droit d'effectuer des versements facultatifs pour les journées de chômage ne donnant pas lieu au versement de cotisations afin d'avoir à son actif en cas de maladie, le montant des 60 versements prévus pour le trimestre précé-

1. Art. 2, §.10.

dant la première constatation médicale. En outre, l'article 24 admet que le versement complémentaire soit fait par les caisses ou les fonds de chômage. Mais en l'état actuel, il ne semble pas que ces dispositions soient efficaces; peut-on demander au chômeur sans ressources de payer des cotisations qui ne seraient plus prélevées sur un salaire ? Et pour les caisses et les fonds de chômage, on a vu les limites dans lesquelles l'Etat a borné l'aide que ces institutions peuvent apporter aux chômeurs. La charge des cotisations versées pour compléter le nombre trimestriel resterait donc exclusivement aux collectivités locales. Il y a là une source de réformes que rend indispensables la durée du chômage dont sont atteints les travailleurs de notre pays.

a) Les caisses et les fonds de chômage qui actuellement sont *autorisés* à faire des versements facultatifs pour maintenir le droit aux prestations des assurés en chômage total doivent être *subventionnés* par l'Etat dans la mesure où ils le font.

b) Cette mesure doit être étendue aux chômeurs partiels.

Ces réformes n'atteindraient aucunement l'équilibre nécessaire des assurances sociales, elles ne feraient peser sur les finances publiques, au plus, qu'une charge supplémentaire de 15 fr. par trimestre et par chômeur assuré, et elles adapteraient la loi à la condition digne d'intérêt de ceux qu'un chômage prolongé rend, par les privations qu'il entraîne, plus vulnérables à la maladie.

A ce titre elles sont doublement souhaitables.

CHAPITRE II

I. — L'ŒUVRE DES COLLECTIVITES LOCALES

Paris et le département de la Seine.

« Paris est d'abord à mes yeux la ville
« la plus complète qui soit au monde,
« car je n'en vois point où la diversité
« des occupations, des industries, des
« fonctions, des produits et des idées,
« soit plus riche et mêlée qu'ici. »

Paul VALÉRY, *Regards sur le monde actuel*

Le premier fonds municipal de chômage est né dans la Seine, à Puteaux, le 2 août 1914. Ce rang, chronologique, le département de la Seine l'a conservé aussi bien pour l'importance des secours attribués que pour l'organisation du contrôle des fonds municipaux où les inscriptions de chômeurs sont toujours restées, même en période de crise générale, à près de 50 % du total pour la France entière.

C'est dire la nécessité d'une étude approfondie des droits effectifs des chômeurs de la région parisienne, où l'assistance-chômage présente « les caractéristiques les plus intéressantes pour l'historien de l'assistance française¹ ».

On connaît déjà l'importance des crédits accordés par le Parlement pour subventionner les fonds de l'ensemble du pays. Voici les dépenses qui ont été exposées dans le département de la Seine pour ses seuls chômeurs :

1. Exposé de M. Fuster, *Les Documents du travail*, mars 1932, p. 50.

	Etat	Département	Communes	Total général
1915		3.049.816	»	»
1916	329.885	465.938	477.869	1.273.692
1917	52.822	73.603	33.641	160.066
1918	36.048	50.778	22.410	109.236
1919	25.729.614	9.920.745	6.646.522	42.296.881
1920	864.807	908.846	1.336.444	3.110.097
1921	14.955.984	13.628.613	8.494.837	37.079.434
1922	837.893	1.399.965	919.650	3.157.509
1923	153.981	265.130	166.479	585.590
1924	147.603	274.350	138.498	560.451
1925	107.149	175.594	125.868	408.611
1926	186.332	321.910	203.684	71.926
1927	24.126.524	12.759.298	14.547.696	51.433.516
1928	3.346.285	3.389.768	4.388.816	11.124.869
1929	441.062	421.287	615.139	1.477.488
1930	1.369.344	1.310.098	1.674.722	4.354.164
1931	42.347.317	34.037.329	27.858.666	104.243.312
1932	crédits votés :	196.740.000	371.000.000	
			Pour Paris seulement	»

La disproportion des dépenses de Paris par rapport aux autres communes du département est naturellement très forte. En 1931, sur 27.858.666 fr. représentant la part des dépenses des communes de la Seine, 20.864.452 fr. figuraient au budget municipal de Paris. Mais la protection des chômeurs sur tout le département obéit à d'identiques conditions. En 1919, en effet, le Conseil général de la Seine a décidé de subventionner dans une importante mesure les fonds municipaux, et ceci, pour deux raisons : il est d'abord difficile d'admettre que des chômeurs pourraient être secourus différemment selon que leur domicile se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur des murs, alors que le coût de la vie est sensiblement le même dans toute l'agglomération; toute différence serait d'autant moins justifiable que l'importance de l'industrie et du commerce proprement parisiens rend nécessaire l'emploi de travailleurs habitant la banlieue. Il y a une autre raison plus

forte, technique : l'activité des ouvriers est un élément de recettes pour Paris où ils travaillent, tandis que leur charge sociale incombe aux communes de leur domicile : la subvention départementale qui permet l'égalité des droits des chômeurs dans le département de la Seine consacre également entre les différentes communes, la solidarité et l'équilibre normaux pour les divers éléments d'une même entité.

A la subvention de l'Etat, calculée d'après l'importance du chômage dans chaque commune vient s'ajouter dans la Seine, sur la part des dépenses restant à la charge des budgets municipaux, une subvention du département qui s'adapte très souplement à l'importance des impôts locaux.

Une fois déterminée, la subvention de l'Etat, le département paie à la commune¹ :

5 % de la dépense restant à sa charge si les impositions communales sur les quatre contributions sont inférieures à 200 centimes additionnels ;

10 % de la dépense pour les communes qui supportent					
		de	200 à 250	centimes.	additionnels
20	—	—	250 à 300	—	—
30 %	—	—	300 à 450	—	—
35 %	—	—	450 à 600	—	—
55 %	—	—	600 à 700	—	—
70 %	—	—	700 à 800	—	—
80 %	—	—	800 à 900	—	—
90 %	—	—	900 à 1000	—	—
95 %	—	—	plus de 1000	—	—

La charge que le chômage fait peser sur chaque commune est fonction d'une double variable :

1^o Le nombre des chômeurs à secourir ;

2^o L'importance des taxes frappant les contribuables de la commune.

1. Délibération du Conseil général du 29 décembre 1926.

L'Etat assouplit le premier terme; le département le second et les charges sont réparties, grâce aux deux subventions calculées sur une base différente, aussi également que possible, entre les communes. L'initiative du département de la Seine est à retenir, elle constitue en quelque sorte un système de garantie à deux degrés; la commune verse des allocations à ses chômeurs, ensuite la solidarité établie entre les communes dans le cadre du département fait prendre à celui-ci une participation aux dépenses; une charge encore plus importante est acceptée enfin par l'Etat dans le cadre de la solidarité nationale. Triple contribution qui doit rester le principe futur de la protection des chômeurs avec en outre un appel aux employeurs pour les dépenses des caisses spéciales de secours aux chômeurs partiels.

Mais ce n'est pas à une subvention que s'est borné le Conseil Général de la Seine, avec le Conseil Municipal de Paris, il a, dans le cadre du décret du 28 décembre 1926, le débordant même souvent, donné aux chômeurs du département, des droits effectifs qui devront inspirer, pour plusieurs idées, les réformes nécessaires du système français d'assistance.

I. — Les secours ordinaires.

Les conditions générales d'admission aux secours sont appliquées à Paris, il y a cependant une condition additionnelle qui n'a pas été prévue par les décrets gouvernementaux et qui donne à la situation personnelle de chaque chômeur l'importance qui lui revient dans un régime d'assistance. Un des critères de la distinction presque périmée de l'assistance et de l'assurance est l'estimation de la situation personnelle de l'assisté; tandis que l'assuré a un droit

absolu, l'assisté doit avoir besoin du secours et n'a qu'un droit subjectif. C'est dans un esprit d'assistance que le chômeur ne peut être secouru dans la Seine si ses ressources familiales, qu'il doit déclarer exactement au moment de son inscription (sanction pénale pour fausse déclaration) atteignent ou dépassent les chiffres suivants¹ :

Pour le chef de famille ou le célibataire	14 fr.
En plus : pour le conjoint, chacun des ascendants, chacun des deux premiers enfants	11 »
Pour chaque enfant à partir du troisième ou toute autre personne vivant au foyer	10 »

Un premier plafond des secours attribués aux chômeurs est fixé par les termes du décret du 28 décembre 1926 : il ne faut pas que les secours dépassent le demi-salaire, augmenté, le cas échéant, du montant des allocations familiales en usage pour la profession et la région.

Pour le département de la Seine, il y en a un second, parallèle, qui limite les ressources familiales du chômeur : dans le cas où l'ensemble des ressources de la famille est inférieur aux chiffres qu'on vient de lire, les secours qui sont attribués au chômeur ne doivent pas dépasser la différence.

Dans cette double limite, quel est le taux des secours ?

Dès le 3 février 1919 une délibération du Conseil général a majoré les « maxima » prévus par l'Etat, et le départe-

1. M. Fuster (*op. cit.*, p. 53) montre que le plafond des ressources familiales existe depuis longtemps dans d'autres branches de l'assistance parisienne, et notamment pour l'assistance aux femmes en couches, et l'assistance aux familles nombreuses.

Les barèmes sont les suivants : Famille à un enfant—Famille à 5 enfants

Femmes en couches	43 fr.	71 fr.
Chômage	36 »	77 »
Familles nombreuses	24 »	56 »

ment a conservé exclusivement pour lui toutes les dépenses supplémentaires. Le principe a, depuis, été appliqué sans interruption. Le Conseil Municipal de Paris a créé, en outre, une seconde majoration, uniforme; par délibération du 8 juillet 1927, il a décidé d'allouer au chômeur parisien 0 fr. 50 par jour pour l'indemniser des frais de transports nécessités par la recherche d'un emploi. Le budget de Paris paie tout seul ces frais de transports qui ont été élevés à 1 fr. à partir du 1^{er} janvier 1932.

Les secours sont donc égaux :

au maximum prévu par les décrets gouvernementaux

+ la majoration départementale.

+ la majoration municipale pour les chômeurs parisiens.

CATEGORIES	A PARIS				EN BANLIEUE		
	Allocation principale (prise en compte par l'Etat pour le calcul de sa subvention)	Majoration départementale	Majoration communale (exclusive à Paris)	TOTAL	Allocation principale (prise en compte par l'Etat pour le calcul de sa subvention)	Majoration départementale	TOTAL
1) Chômeur chef de ménage	7 »	2 »	1 »	10 »	7 »	2 »	9 »
2) Conjoint, chômeur ou non	4 »	0 50	»	4 50	4 »	0 50	4 50
Personne à charge de plus de 16 ans en chômage vi- vant dans le ménage	4 »	1 »	»	5 »	4 »	1 »	5 »
Ascendant ne travaillant pas et à la charge du chef de ménage	4 »	0 50	»	4 50	4 »	0 50	4 50
3) Personne à charge de moins de 16 ans ne tra- vaillant pas ou gagnant moins de 4 fr. par jour ..	3 50	0 50	»	4 »	3 50	0 50	4 »

Le maximum qui peut être reçu par une même famille est celui que prévoit le décret de 1926 modifié.

En faisant jouer les deux limites énoncées plus haut, et ce maximum, les allocations de chômage n'ont rien d'excessif. M. Colson, cependant partisan de la théorie de M. Rueff qui donne l'immobilisation des salaires due à l'importance des prestations de l'assurance chômage en Angleterre, comme « cause du chômage permanent¹ » est obligé d'admettre, en parlant du maximum de 26 fr. de secours distribués à un même ménage « que le dernier est un peu court pour une famille ayant beaucoup d'enfants dans une ville² ».

Le frein le plus puissant aux exagérations éventuelles des taux de secours de chômage réside dans la situation des finances de l'Etat et des collectivités locales. Le chômage en France naît avec les crises économiques; c'est avec elles aussi que viennent les difficultés budgétaires: le synchronisme qui rend plus douloureux les efforts développés sous forme de secours aux chômeurs, en modère inéluctablement l'importance. Le taux des allocations majorées pour la Seine permet simplement aux chômeurs d'avoir « la subsistance assurée »; tous les chômeurs, sauf de rares exceptions, qu'une reprise de l'activité économique permettrait rapidement de dépister en leur offrant du travail,

1. Je ne puis dans le cadre de cette étude que citer les articles qui ont, à mon avis, réfuté cette prétendue théorie: d'abord, M. Roger Picard « l'assurance-chômage est-elle la cause du chômage permanent » (*Revue d'économie politique*, décembre 1931. Et aussi un exposé de ce professeur dans une discussion au Comité de l'Association française pour le progrès social (*Documents du Travail*, avril-juin, 1932, pp. 29 à 36).

M. Fernand Maurette, *Revue internationale du Travail*, décembre, 1931. M. Henri Noyelle « Le droit des chômeurs et la loi économique » (*Revue économique internationale*, mai 1932).

2. L'assistance d'Etat aux chômeurs (*Revue politique et parlementaire*, 10 février 1932, p. 8).

ont une autre ambition; cependant toute distribution d'argent doit être surveillée si on ne la veut pas vaine et critiquable.

II. — Le contrôle des chômeurs secourus.

L'importance du nombre des chômeurs, la difficulté de vérifier les déclarations de chacun d'entre eux dans une agglomération de quatre millions d'habitants ont donné au système de contrôle pratiqué dans le département de la Seine, une ampleur administrative que ne connaissent qu'à un degré infime les fonds créés dans les villes de moindre importance où la connaissance mutuelle des habitants permet un contrôle presque automatique des chômeurs

Aussi, au-dessus des commissions paritaires locales qui administrent et contrôlent chaque fonds de chômage, le Conseil général de la Seine a-t-il créé, par délibération du 3 février 1919, une « Commission départementale de contrôle et d'appel des fonds de chômage » dont le titre contient la double fonction :

a) Commission de contrôle : Tout chômeur qui demande son inscription à un fonds quelconque du département reçoit une carte de chômage qui n'est, on l'a vu, que le simple récépissé de sa demande d'allocation. Le fonds local doit envoyer un talon de chaque carte distribuée à la Commission départementale de contrôle. Celle-ci convoque immédiatement le chômeur au service public de placement compétent.

Le chômeur est questionné par le service de placement, si celui-ci n'a pas d'emploi à lui offrir, il vise la carte qui lui est présentée.

Entre temps, la Commission paritaire locale a 5 jours

pour prendre une décision sur l'admission de l'intéressé aux secours qu'il sollicite. La Commission départementale tient un fichier central des chômeurs secourus dans le département qui permet d'éviter par une classification alphabétique les inscriptions frauduleuses à plusieurs fonds de chômage, tout en donnant à chaque moment le nombre de travailleurs disponibles dans chaque catégorie professionnelle¹. Toute cette organisation est complétée par l'envoi de convocations inattendues aux chômeurs pour les contrôler individuellement hors des pointages réguliers des cartes auxquels se livrent les fonds municipaux.

En 1930, il a été envoyé inopinément 36.462 convocations individuelles aux titulaires de cartes de chômage.

En 1931, le chiffre est monté à 278.117².

Sur ce nombre :

205.867	Chômeurs se sont présentés et ont prouvé qu'ils se trouvaient sans emploi	74,02 %
33.048	Chômeurs n'ont pas répondu. Ils ont été radiés pour n'avoir pas fait connaître d'excuse valable	11,90 %
17.684	Chômeurs ont déclaré avoir trouvé du travail par leurs propres moyens	6,35 %

1. Le système des fiches est adopté partout en France; c'est en fait le plus commode car la fiche reproduit toutes les indications portées sur la carte du chômeur. La confrontation des fiches de chômage rangées par ordre alphabétique avec les listes de toute sorte que l'administration peut se faire communiquer (liste des bureaux de bienfaisance, listes des employés de diverses entreprises, liste des imposés de la commune) permet un efficace contrôle.

2. Mémoire du préfet de la Seine au Conseil municipal de Paris.

2.368	Ont été placés par les services de l'office départemental de placement	0,95 %
14.347	Chômeurs convoqués parce qu'ils étaient titulaires d'une carte de chômage avaient été radiés ou non admis par les commissions paritaires locales	5,19 %
419	Chômeurs ont déclaré être malades.	0,15 %
404	Chômeurs étaient inconnus ou partis sans laisser d'adresse	1,44 %

b) Commission d'appel : les chômeurs qui estiment leurs droits lésés par les décisions de commissions paritaires locales peuvent interjeter appel devant la commission départementale : 7.775 réclamations ont été ainsi examinées en 1931 selon une procédure expéditive, le chômeur entendu. Les décisions de la commission se répartissent ainsi pour cette année :

Décisions des commissions paritaires locales confirmées : 4.912 soit 84 %.

Décisions des commissions paritaires locales infirmées : 963 soit 16 %.

La création dans toute la France de semblables commissions d'appel à compétence régionale permettrait un contrôle réel des décisions des Commissions paritaires locales qui, jusqu'à présent ne peuvent être réformées que par la voie d'une requête directe aux autorités publiques, et celles-ci ne peuvent y répondre que par l'envoi de notes officieuses.

1. Ce chiffre confirme la réserve qu'on a pu lire au sujet des statistiques des chômeurs inscrits aux fonds et qui ne sont pas tous des chômeurs secourus.

III. — Les secours particuliers

Les majorations du taux des secours payées uniquement, soit par le budget du département, soit par celui de la Ville de Paris, ne sont pas toute l'œuvre accomplie en faveur des chômeurs de la Seine. Indépendamment des travaux publics dont la date a été souvent avancée pour donner du travail à quelques-uns de ceux qu'en privait la crise économique, les assemblées locales, Conseil Général et Conseils Municipaux sont intervenus d'intéressante manière.

1° Secours de chauffage. — Pendant l'hiver de janvier à mars 1932, le Conseil Municipal de Paris¹ a accordé aux chômeurs inscrits une allocation supplémentaire de 25 fr. par mois « devant leur être payée sur présentation de leur carte nominale, en même temps que la dernière allocation périodique afférente à chacun de ces mois ».

2° Secours de loyer. — a) Selon une formule de pure assistance, un crédit de 2 millions² a été mis à la disposition de l'Administration générale de l'Assistance pour que les bureaux de bienfaisance distribuent des secours de loyer et aussi « aux chômeurs de fait qui ne figurent pas, pour des raisons diverses sur les contrôles de chômage ».

b) Le Conseil Général a décidé, par délibération du 25 mars 1931 de subventionner les allocations qui pourraient être accordées par les communes aux exploitants d'hôtels meublés logeant des chômeurs. Le taux de la subvention du département est calculé pour « que le pourcentage de la dépense restant définitivement à la charge de la commune soit égal à celui qui lui incombe dans l'at-

1. Délibération du 31 décembre 1931.

2. Délibération du Conseil municipal du 3 juillet 1931 et du 31 décembre 1931.

tribution des secours réglementaires de chômage subventionnés par l'Etat.

Le taux maximum d'allocation est de 4 fr. par local et par journée non payée à l'hôtelier par le chômeur logé, avec un supplément possible de 0 fr. 50 par enfant. Le montant de l'allocation totale ne doit en aucun cas excéder la valeur des prestations assurées par le logeur à son locataire sous forme de fourniture et blanchissage de linge, éclairage, chauffage, et consommation d'eau.

Pour en bénéficier, le logeur doit justifier que le chômeur qu'il héberge a au moins un mois de présence en hôtel.

La subvention du département a incité presque toutes les communes à accorder cette allocation¹. Pour 1931 les dépenses se sont élevées pour les indemnités aux hôteliers logeant des chômeurs à :

	Total	Part du département	Part des communes
Pour Paris	515.790,50	335.263,82	180.526,68
Pour la banlieue	293.381	239.903	53.478
Pour l'ensemble.....	809.171,50	575.166,82	234.004,68
Proportion	100	71,2 %	28,9 %

3° Les secours alimentaires. — Ils sont en fait peu substantiels :

Les enfants de chômeurs allant aux écoles primaires et maternelles de Paris sont admis gratuitement aux cantines scolaires. La dépense a été en 1931 de 467.034 fr. C'est

1. Pour Paris, le versement en a été décidé par délibération du Conseil municipal du 27 mars 1931.

le plus respectable et le plus touchant de tous les secours, celui qui enlève, pour le repas, l'enfant à la détresse de son foyer. Nous verrons d'ailleurs qu'il a été adopté à peu près dans toutes les villes de France

Il y a eu également des distributions de soupes aux chômeurs eux-mêmes, mais leur nombre quotidien est infime en comparaison avec l'importance du chiffre des chômeurs; environ un millier par jour pour plus de 150.000 chômeurs en mars 1932.

L'initiative privée a également contribué dans une proportion évidemment louable, mais combien insuffisante à la distribution de secours en nature, qui, on le voit, ne jouent dans la protection des chômeurs de la région parisienne qu'un rôle très secondaire.

Un « Comité départemental d'entraide aux chômeurs » s'est constitué pour centraliser les efforts de comités locaux créés dans le cadre de chaque commune, et à Paris, de chaque arrondissement. Les comités locaux, d'accord avec les commerçants, ont émis, sur les fonds provenant des souscriptions privées, des bons de consommation de 1 à 5 fr. représentant des aliments à prendre chez divers fournisseurs. Ceux-ci, en présentant les bons au remboursement des Comités leur consentent une ristourne de 5 à 15 % sous la forme de nouveaux bons de marchandises, non remboursables. Mais, pour plus de 100.000 chômeurs à nourrir chaque jour, le total des fonds recueillis ne représentait pour les trois premiers mois de 1932 qu'environ 500.000 fr.

Nous venons de définir les droits effectifs de la région parisienne; différents des autres par leur importance et les formes diverses qu'ils adoptent, telle l'allocation indirecte qui est versée à titre d'indemnité aux hôteliers qui logent des chômeurs. Trois idées sont à retenir de cet

examen : le plafond des ressources familiales du chômeur les secours extraordinaires pour le logement des chômeur, (car l'allocation quotidienne n'a qu'un caractère strictement alimentaire) et surtout l'organisation à deux étages des fonds locaux avec les commissions paritaires locales et de la Commission de contrôle et d'appel qui constitue un assouplissement de la jurisprudence des fonds.

II. — L'ŒUVRE DES MUNICIPALITÉS PROVINCIALES

Après avoir fait une place spéciale à Paris et à son département, on peut examiner l'œuvre des municipalités provinciales. Il a semblé intéressant de citer d'abord les villes où le droit effectif des chômeurs coïncide avec leur droit théorique¹ et de chercher ensuite, dans les règlements des autres fonds municipaux ce qu'ils contiennent de particulier, additions aux décrets gouvernementaux ou interprétation précisée dans le détail.

1° Villes où le droit effectif des chômeurs coïncide avec le droit théorique.

Ce sont en général, ainsi qu'on s'en rendra facilement compte, les villes les plus atteintes par le chômage. Le

1. Une remarque préliminaire : le fonctionnement du système français impose un certain nombre d'opérations administratives chaque fois que le droit théorique des chômeurs subit une modification :

a) Un décret ou une circulaire ouvrent un droit nouveau, toujours facultativement appliqué;

b) Le Conseil municipal de chaque ville peut adopter le texte nouveau au règlement de son fonds de chômage.

c) Le règlement modifié conformément au décret doit être transmis au Ministère du Travail pour être approuvé. Ces opérations entraînent nécessairement un certain retard dans la généralisation des réformes survenues en droit théorique et souvent ce retard peut se compter en mois; sous cette réserve, on peut parler de coïncidence entre droit théorique et droits effectifs.

nombre imposant que presque toutes contiennent de chômeurs ne permet pas financièrement d'ajouter aux décrets; politiquement, il ne permet pas davantage d'en retrancher quoi que ce soit.

Lille. — La municipalité lilloise a créé¹ avant la guerre une caisse pour subventionner les caisses de secours contre le chômage constituées par les ouvriers mutualistes ou syndiqués conformément au décret du 9 septembre 1905.

Avant la guerre, le principe d'un fonds de chômage a été adopté par une délibération du Conseil Municipal de Lille, le 17 novembre 1921, mais il a fallu la crise de 1927 pour qu'il soit mis en pratique².

Le règlement du fonds reproduit dans leur intégralité les dispositions du décret de 1926, et de toutes les modifications qui lui ont été apportées. Sur cette base, le fonds de Lille aura distribué pour l'année 1932³ environ 19 millions de secours en espèces.

En outre, le 1^{er} février 1932, a été créée la « Caisse de solidarité du fonds de chômage » qui a accordé, depuis sa création jusqu'au 15 octobre 1932, environ 1.250.000 fr. de secours en nature aux chômeurs lillois.

Roubaix. — Au cours de l'année 1932, le fonds de Roubaix a versé chaque semaine plus de 260.000 fr. d'allocation dans les conditions exactes des décrets gouvernementaux. La municipalité de Roubaix est, en effet de toutes, celle qui met le plus vite à jour le règlement de son fonds chaque fois qu'intervient une modification du droit théorique des chômeurs. C'est ainsi que par exemple :

1. Délibération du Conseil municipal du 5 juillet 1910.

2. Délibération du Conseil municipal du 13 janvier 1927.

3. Prévisions du maire de Lille (discours du 15 octobre 1932).

a) Le décret du 15 février 1927 qui avait augmenté le taux des allocations a été adopté par délibération du Conseil Municipal du 21 février 1927;

b) Le décret du 31 décembre 1931 qui a porté les allocations aux chiffres actuels a été appliqué aux chômeurs de Roubaix par délibération du 8 janvier 1932.

c) Le décret du 24 juin 1932 qui a supprimé pour l'année 1932 la limite des secours a été intégré dans le règlement du fonds par délibération du 1^{er} juillet 1932.

Cette application presque immédiate de toutes les mesures prises pour améliorer le sort des chômeurs est typique : il est incontestable qu'elle a grand rapport avec l'importance du chômage.

La ville de Roubaix subventionne également toutes les caisses syndicales de secours aux chômeurs, nombreuses dans le nord de la France, à raison de 33 % des secours par elles distribués. Pour trois mois, juillet, août et septembre 1932, la subvention seule s'est élevée à 106.180 fr.

Enfin, le Bureau de Bienfaisance a distribué pendant l'année 1932 environ 1.200.000 de secours extraordinaires aux chômeurs; l'importance de cette dépense témoigne de l'utilité, ressentie à peu près partout, de prolonger par l'aide de la charité publique la protection des chômeurs qui résulte du droit théorique.

Saint-Etienne. — Le règlement du fonds municipal de chômage de cette ville est exactement le règlement-type établi par le ministère du Travail sur les données des décrets. Les « maxima » des décrets ont été sitôt appliqués que promulgués, comme à Roubaix, comme à Limoges.

Limoges. — La dure concurrence tchéco-slovaque a porté un coup aux industries-clés de cette ville, les chaussures

et la porcelaine et au cours de 1932, plus de 6.000 chômeurs ont été secourus en permanence.

Le département de la Haute-Vienne subventionne le fonds municipal de chômage en inscrivant à son budget 25 % de ce qui reste à la charge de la ville après la subvention de l'Etat. Néanmoins, l'effort du budget municipal est d'importance : du 1^{er} janvier au 10 septembre 1932 sur environ 10.750.000 d'allocations, plus de 1.800.000 fr. ont été supportés en fin de compte par lui.

En plus des allocations, des chantiers communaux ont embauché des chômeurs à tour de rôle. Du 1^{er} janvier 1932 au 17 septembre 1932, date du décret subventionnant les quasi-salaires versés aux chômeurs occupés par les communes, Limoges a dépensé sur ses seules ressources près de 900.000 fr. en travaux de secours (soit la moitié des dépenses exposées au titre des secours en espèces).

Bordeaux. — A Bordeaux, comme partout, deux formes parallèles de secours aux chômeurs coexistent :

1^o *L'assistance ordinaire.* — L'assistance aux chômeurs qui ne peuvent être inscrits aux fonds de chômage se fait au moyen de secours en nature. Dans le même local que le fonds de chômage, fonctionne un service spécial de bons d'alimentation qui distribue aux chômeurs, reconnus comme tels, des bons donnant droit à des soupes populaires, avec vin, dans plusieurs restaurants de la ville. Près de 500.000 fr. ont été dépensés à ce titre en 16 mois pour une distribution moyenne de 635 bons par jour.

De plus, les enfants des chômeurs régulièrement inscrits fréquentant les écoles communales, reçoivent chaque

jour, gratuitement, dans les cantines scolaires, des repas complets avec soupe, pain, viande et légumes.

2^o *Les fonds de chômage.* — Le fonds de chômage a été réouvert à la date du 27 avril 1931 pour les chômeurs complets. Une délibération du Conseil Municipal du 3 juillet 1931 a créé en outre une caisse spéciale pour secourir les dockers en chômage.

La Commission paritaire de l'office départemental et municipal de placement contrôle également ces deux fonds.

a) Le fonds de secours aux chômeurs complets. — Le règlement local suit le décret de 1926 et ne contient pas d'idée complémentaire.

On ne peut retenir du fonctionnement du fonds bordelais qu'une particularité de contrôle : les allocations aux chômeurs leur sont versées chaque jour pendant les heures de travail de 9 h. à 11 h. du matin et de 3 à 5 h. de l'après-midi. Le chômeur qui doit se présenter en personne, porteur de sa carte, donne ainsi chaque jour quittance des secours reçus, en signant sur la liste d'émargement du contrôle.

Environ 2.000 chômeurs ont touché quotidiennement des secours pendant l'année 1932.

b) Le fonds de secours aux dockers en chômage. — Comme les chômeurs ordinaires, les dockers doivent résider à Bordeaux depuis au moins 6 mois.

Les dockers en chômage sont contrôlés chaque jour deux fois : le matin à 9 heures et l'après-midi à 15 heures.

Nantes. — Dans la Loire-Inférieure, 22 communes ont ouvert des fonds de chômage, Nantes seule en a créé trois. Le 2 novembre 1931 pour les chômeurs ordinaires, le

4 janvier 1932 pour les dockers, et le 15 février 1932 pour les marins en chômage.

En dehors des secours que ces fonds ont distribués en espèces et d'un montant total d'environ 5 millions pour 1932, des bons de repas chauds et des bons de soupe ont été attribués aux chômeurs qui ne remplissent pas les conditions des règlements en tous points conformes au droit théorique, et ne peuvent, en conséquence, bénéficier des allocations.

Reims. — Calais. — Nice. — Ces villes ont des fonds sans particularités de règlement, sauf celui de Nice qui exclut des secours (art. 36) « les individus notoirement connus pour exercer une profession irrégulière, anormale, ou ne rentrant pas dans le cadre normal des métiers et professions sociales ». A l'ivrognerie, visée par les décrets, ce règlement ajoute l'inconduite comme motif de refus d'inscription. En fait, les enquêtes auxquelles se livrent partout les Commissions paritaires donnent une application générale à ce principe, encore qu'il ne soit contenu dans aucun autre règlement de fonds important.

Rouen. — Le fonds de chômage ordinaire ouvert le 12 mars 1931 a pu se fermer le 13 juin, mais a dû être réouvert le 4 décembre de cette année; il a ensuite fonctionné sans interruption, et depuis cette époque, la dépense de la municipalité est supérieure à 4 millions à la date du 1^{er} décembre 1932.

Les secours ont été distribués en espèces, mais Rouen a accordé une place importante à des secours en nature, dont les dépenses ne sont pas entrées en compte pour la subvention de l'Etat. C'est ainsi que l'initiative munici-

pale a créé un restaurant qui a donné des repas à 1 fr. 50, puis à 1 fr. Ont été admis à ce restaurant : les chômeurs secourus en argent qui veulent payer cette modeste somme, ainsi que les chômeurs ne remplissant pas les conditions d'admission au fonds et à qui on donne des bons de repas. Les enfants des chômeurs secourus sont nourris pendant l'année scolaire aux cantines et pendant les vacances à ce restaurant.

Dans notre recherche des singularités du droit local des chômeurs, il faut souligner la constitution d'une caisse communale de chômage partiel pour les industries textiles, car c'est la première de France qui ait une contribution patronale. Les patrons rouennais de ces industries participent pour 10 % aux dépenses de la caisse spéciale de secours à leurs chômeurs partiels.

Le Havre. — Depuis le 12 octobre 1931, trois fonds fonctionnent au Havre, dont les règlements sont copiés sur les décrets en vigueur :

- 1^o Un fonds pour les chômeurs complets;
- 2^o Un fonds pour les dockers en chômage;
- 3^o Un fonds pour les marins en chômage.

La composition de la population havraise a donné la prépondérance aux secours accordés aux dockers; et les allocations quotidiennes qui leur sont distribuées s'élèvent à : 7 fr. pour les dockers — avec en plus 3 fr. pour chaque personne à sa charge, le maximum pour une famille étant de 25 fr.

Pour les autres chômeurs du fonds ordinaires ou pour les marins, le taux est moindre :

6 fr. pour le chômeur — 3 fr. pour chaque personne à sa charge, avec un maximum également de 25 fr. pour la même famille.

Les secours ne sont alloués que pendant six jours de la semaine; avec la différence du taux des secours, c'est, pour le Havre, la seule entorse au droit théorique des chômeurs.

Clermont-Ferrand. — Avant d'arriver à la création d'un fonds municipal de chômage, la Municipalité de Clermont-Ferrand a adopté deux mesures pour ses chômeurs.

1^o Au cours de l'hiver 1930, et à nouveau pendant l'hiver 1931-1932, des chantiers ont été ouverts pour donner du travail aux pères de familles nombreuses en chômage. Les pères d'au moins 3 enfants, ou de 2 enfants, s'ils avaient des ascendants à leur charge et vivant leur toit, ont été appelés sur les chantiers. Le nombre moyen des ouvriers ainsi occupés a été de 250 à 300, et les salaires ont été fixés uniformément à 20 fr. par jour avec une majoration pour charges de famille. Plus d'un million de francs ont été dépensés pour ces secours en travail.

2^o Le Bureau de Bienfaisance de Clermont-Ferrand a organisé le 1^{er} décembre 1931 une caisse de secours aux chômeurs, alimentée seulement par des ressources locales. Mais comme le règlement se rapprochait fort des conditions du décret du 23 décembre 1926, la Caisse a été transformée le 29 février 1932 en fonds de chômage subventionné par l'Etat. L'importance relativement réduite du chômage dans la région de Clermont-Ferrand n'a pas amené d'organisation spéciale, ni d'aménagement particulier du droit des chômeurs. L'exemple de cette ville est cependant intéressant, car il montre la souplesse du système français toutes les fois que le chômage ne devient pas trop intense.

C'est ainsi que le fonds municipal a été fermé le 15 juin 1932, mais peut être réouvert, si les circonstances l'imposent à nouveau, par l'organisation permanente de l'office départemental et municipal de placement.

Les chantiers de secours, la liaison étroite d'un fonds de chômage temporaire, avec l'office permanent de placement, font de Clermont-Ferrand le type caractéristique de la ville française, industrielle, mais sans excès, aux prises avec le problème du chômage.

2° Villes où le droit théorique des chômeurs ne coïncide pas avec le droit théorique.

Lyon, ou le principe d'assistance. — La ville vient en aide à ses chômeurs de deux façons : par l'assistance ordinaire, et par un fonds municipal de chômage dont le règlement a été établi le 29 avril 1932.

1° L'assistance ordinaire s'applique :

a) Aux chômeurs partiels. L'insuffisance du décret du 10 mars 1931 n'a permis en France qu'une ébauche de protection des chômeurs partiels; il est vraisemblable que l'application du décret du 22 octobre 1932 permettra de secourir les travailleurs à « short time » si nombreux dans notre pays comme le précisent les statistiques.

Jusqu'à ce décret, les chômeurs partiels relevaient, presque partout, 20 mois après l'annonce des subventions de l'Etat aux caisses spéciales, de l'assistance des bureaux de bienfaisance;

b) Aux chômeurs qui ne remplissent pas les conditions d'admission aux allocations du fonds. Pour eux, ont été créées des « cantines municipales » où ils peuvent recevoir contre un bon de repas, deux assiettes creuses de soupe, du

fromage, et du pain. — Ces chômeurs qui ne remplissent pas les conditions d'admission aux secours doivent, pour recevoir les bons de repas, se conformer aux conditions de maintien des allocations de chômage ; il faut qu'ils se fassent inscrire à l'office de placement et qu'ils apposent, comme les chômeurs secourus en espèces, leur signature à la Mairie de leur arrondissement aux heures habituelles de travail. Les bons de repas sont accordés aussi pendant toute une semaine aux chômeurs qui ont retrouvé du travail. C'est une disposition fort précieuse, car les ouvriers n'étant en général payés qu'à la fin de la semaine, le chômeur employé de nouveau peut souvent, pendant les huit premiers jours, ne pas avoir de quoi se nourrir.

Toute cette institution relève de l'assistance pure et n'est pas subventionnée par l'Etat.

2° Les secours du fonds de chômage.

Le fonds est administré par la Commission paritaire permanente de l'Office public départemental et municipal de placement.

Les conditions générales du décret du 28 décembre 1926 sont appliquées dans le règlement du fonds municipal, mais il contient en plus certaines particularités qui viennent préciser ou prolonger les termes du décret.

A) *L'admission aux secours.* — La condition de résidence qui est fixée au minimum de trois mois est ici « régionale » et non « locale » ; le chômeur peut être secouru s'il habite Lyon depuis moins de trois mois, à la condition qu'il justifie avoir résidé, immédiatement avant de venir à Lyon, dans une autre commune de l'agglomération lyonnaise. Mais il faut que cette commune ait elle-même un fonds de chômage et accorde par réciprocité ses secours aux

chômeurs ayant quitté Lyon depuis moins de trois mois (art. 3).

B) *Le taux des secours.* — Le taux en vigueur est celui qui est prévu comme maximum pour les subventions de l'Etat. La distinction entre étrangers appartenant à un pays ayant conclu un traité de réciprocité avec la France et les ressortissants d'autres nations est ici rigoureuse. Alors que les premiers touchent naturellement les mêmes allocations que les Français, les autres n'en reçoivent que les $2/3$.

Tout chômeur de plus de 16 ans, vivant isolément est considéré comme chef de famille pour l'attribution des secours. Cette précision n'est pas incluse dans le décret du 28 décembre 1926, modifié, mais une clause formelle des règlements locaux ne semble pas nécessaire pour en compléter le texte¹.

C) *Le contrôle.* — Le contrôle des chômeurs se fait à l'inscription par une enquête; ensuite, ils doivent donner leur signature chaque jour ouvrable à la mairie de leur arrondissement, aux heures habituelles de travail, et se présenter au moins deux fois par semaine à l'office de placement pour chercher du travail. D'autre part, la commission procède à des enquêtes mensuelles sur la situation de tous les inscrits au fonds.

Tout chômeur n'ayant pas donné sa signature à la mairie pendant quatre jours de suite est réputé avoir trouvé du travail. Il est radié, et pour obtenir sa réinscription, il doit remplir à nouveau les formalités de la première inscription.

1. Le décret met en effet d'un côté « le chef de famille » et range, d'autre part, les « personnes à sa charge » ce qui implique *a contrario*, que le chômeur isolé qui n'est à la charge de personne doit être assimilé au « chef de ménage ».

D) *Le principe d'assistance.* — On retrouve à Lyon, comme à Paris, la préoccupation des créateurs du fonds de chômage de n'accorder les secours qu'aux chômeurs dont la famille est sans ressources. A Paris, c'est le barème du plafond des ressources familiales; ici, la formule est autre : d'abord l'article 6 du règlement : « Les secours pour
« les femmes, conjoints, les enfants de moins de 16 ans, et
« pour les ascendants sans travail ne sont pas attri-
« bués seuls. Ils ne sont accordés que lorsque le chef de
« famille est chômeur et reçoit lui-même les secours. » Tou-
tefois, la commission examinera les cas qui lui paraîtront dignes d'intérêt, et dans lesquels il conviendrait, à titre exceptionnel, « de déroger à cette dernière règle pour un ou plusieurs enfants ou ascendants ».

En plus, dans le cas où les chômeurs reçoivent d'autres secours (du bureau de bienfaisance, secours aux familles nombreuses ou aux vieillards infirmes ou incurables) les allocations de chômage sont réduites de 0 fr. 50 par jour pour chaque tranche de secours de 15 fr. par mois, avec franchise pour les premiers 15 fr. qui n'entraînent aucune diminution des allocations.

Enfin, et dans le même esprit, le dernier article du règlement dispose (art. 15) : « En ce qui concerne les conditions
« à remplir pour obtenir les secours et la durée de ces se-
« cours, les articles qui précèdent seront applicables aux
« seuls chômeurs se trouvant, d'après les résultats de l'en-
« quête, dans une *situation particulièrement digne d'inté-
rêt.* »

Le décret de 1926 ne vise aucunement la situation pécuniaire de la famille du chômeur; dans l'application pratique, quelques réglementations locales donnent à l'institution de secours le caractère d'assistance que ne compor-

tait pas le droit théorique. Dans la Seine, un barème fixe; ici, l'examen en détail de chaque cas particulier, aboutissent à ce résultat.

Marseille. — (Fonds départemental des Bouches-du-Rhône) *ou les réductions de la définition des chômeurs secourus.* — Le fonds départemental des Bouches-du-Rhône a été institué par délibération du Conseil général du 28 janvier 1919. La Caisse de Marseille qui en dépend n'a jamais cessé de fonctionner et au cours de 1931, tour à tour, Aix, Arles, Aubagne, Gardanne, Martigues et Istres ont ouvert des caisses. Les indemnités que le fonds départemental a versées en 1931 se sont élevées à 3.750.000 francs dont la presque totalité aux chômeurs de Marseille.

Un fonds spécial de secours aux dockers créé le 9 mars 1931, a depuis cette date, jusqu'au 15 octobre 1932, distribué plus d'un million 1/2 de francs d'allocations.

La Commission paritaire de ces deux fonds, qui est également Commission administrative de l'office départemental de la main-d'œuvre, assure la répartition des indemnités (art. 3 du règlement) :

« Elle délègue l'examen des demandes et le soin de prendre la décision exécutoire à deux Administrateurs (un patron et un ouvrier) désignés à chacune de ses réunions. « Lorsque les avis des administrateurs sont contradictoires, la demande en faisant l'objet est laissée en suspens jusqu'à la prochaine réunion de la Commission paritaire qui est appelée à prendre une décision définitive. »

Le règlement du fonds départemental des Bouches-du-Rhône a augmenté singulièrement le nombre des dispositions prohibitives prévues par le décret du 28 décembre 1926. C'est ainsi qu'en plus de celles qu'on a pu examiner

dans un chapitre précédent, l'art. 4 du règlement indique que « ne pourront recevoir l'indemnité de chômage » :

« (3°) Les personnes qui sont en chômage depuis plus
« d'un mois quand elles viennent se faire inscrire pour une
« demande d'emploi. » On n'a pas voulu accepter la moindre négligence du chômeur et on exige que dès la perte de sa situation il fasse immédiatement tout ce qui est nécessaire pour en trouver une autre.

« (7°) Les personnes convaincues de n'avoir plus qu'une
« aptitude au travail réduite et abandonnant leur profession habituelle pour demander un emploi peu fatigant
« (surveillant, pointeur, gardien, etc.) ». Ce paragraphe précise sévèrement la prohibition que le décret de 1926 (art. 7, par. 4) contient à l'égard des « personnes qui se trouvent en chômage pour raison d'âge ou d'incapacité ».

« (8°) Les anciens patrons qui ne peuvent être considérés comme tirant de leur profession un salaire normal
« et régulier; les représentants de commerce, courtiers, les domestiques attachés à la personne du maître, les
« femmes de ménage, en raison de l'impossibilité de contrôler l'exactitude de leur chômage ».

« (9°) Les personnes dont la profession comporte chaque
« année une période régulière de chômage (modes, spectacle, etc.) à moins qu'un arrêt de travail se produise pendant la saison régulière ou que l'arrêt habituel se prolonge
« d'une façon anormale.

« (10°) Les personnes âgées de 16 ans, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels (orphelin de père et de mère, orphelin de mère et aîné d'une famille nombreuse).

« (11°) Les personnes convaincues de se livrer habituellement à la boisson ou d'une inconduite notoire. »

Toulouse ou les secours en espèces et en nature. — Le fonds municipal de chômage fonctionne à Toulouse par intermittences; le chômage relativement peu important dans cette ville a permis de le fermer du 15 juin 1931 au 1^{er} décembre 1931. Mais en 1932, il a secouru continuellement près de 2.000 chômeurs.

Les secours sont distribués soit en espèces, soit en nature :

- a) En espèces : au taux maximum des décrets;
- b) En nature : des bons de repas portant une valeur indiquée sont distribués fréquemment comme allocation de chômage.

Les bons ont trois valeurs différentes :

7 fr. pour le chef de ménage;

4 fr. pour le conjoint ou chaque personne de plus de 16 ans en chômage à la charge du chef de ménage;

3 fr. 50 pour les personnes de moins de 16 ans ne travaillant pas ou gagnant moins de 4 fr. par jour.

Chaque bon donne droit à deux repas de composition variable selon sa valeur. Le chômeur va chercher ses repas qu'il doit emporter chez lui aux « Fourneaux économiques toulousains », établissements répartis dans la ville depuis 1895 et dont le but normal est de servir aux ouvriers de condition modeste tenus éloignés de leur domicile par leur travail, des repas à prix modique.

La distribution des secours en nature prend à Toulouse une importance considérable puisque les dépenses ont été du 1^{er} décembre 1931 au 30 juillet 1932 :

Pour les secours en espèces : 1.647.134, 80.

Pour les secours en nature : 828.668 50 soit environ 1/3 des allocations versées en tout.

Le contrôle.— Avant toute admission aux secours, une enquête est faite par la police administrative de la ville qui

établit la situation de famille du chômeur et fournit sur lui des renseignements généraux. En outre le certificat de travail qui doit être présenté par le chômeur doit être revêtu de la signature de son patron certifiée par le Commissaire de police qui fait faire une enquête par un agent sur le fait matériel de la cessation du travail.

Les chômeurs inscrits sont pointés chaque jour à une heure ouvrable qui leur est fixée la veille, au moyen d'un tableau affiché à l'intérieur du bureau. Enfin, le bureau de chômage emploie trois chômeurs payés 25 fr. par jour pour faire des enquêtes sur tous les cas douteux¹.

En dehors des secours en nature ou en espèces, le fonds de chômage embauche chaque semaine, par roulement, un certain nombre de travailleurs qui sont employés en supplément sur les chantiers ou dans les services municipaux. Les manœuvres touchent 20 fr.; les ouvriers qualifiés 25 fr.; la double cotisation des assurances sociales est entièrement prise en charge par la municipalité. Environ 280 chômeurs sont employés chaque jour, et ont reçu du 1^{er} décembre 1931 au 30 juillet 1932 : 1.270.900 fr. de salaires.

Trouville ou les secours en nature.— Le nombre des chômeurs secourus, qui dans cette ville aux industries saisonnières s'est élevé à 120 environ pendant les six premiers mois de 1932, pour diminuer ensuite jusqu'à la fermeture du fonds le 3 septembre; une dépense totale pour l'année, de 190.000 fr. ne justifieraient, dans ce chapitre, aucun arrêt devant l'œuvre de la municipalité de Trouville, si celle-ci n'avait constitué le premier fonds de chômage distribuant

1. Ce système de contrôle est excellent, les résultats qu'il donne sont dus en grande partie à la situation de chômeur des enquêteurs qui augmente assurément leur rendement.

uniquement des secours en nature, et subventionné sous le régime du décret de 1926.

En dehors des articles concernant la distribution des secours en nature, le règlement du fonds municipal se conforme aux prescriptions du décret de 1926. Il comprend cependant une précision utile du motif d'exclusion des chômeurs « qui seront reconnus comme se livrant habituellement à l'ivrognerie ». A Trouville, « ladite habitude « résulte de la seule présence dans un débit de boisson ».

Et, ce qui donne une indication précieuse sur l'esprit des fonds de chômage de petite importance, il est spécifié que « pour la détermination des ayants-droit aux secours de chômage, la commission tiendra compte de « la situation de fortune des membres de la famille, et « se réservera de radier de la liste les chômeurs auxquels leur famille pourrait venir en aide ».

La Commission apprécie la situation du chômeur, et comme à Lyon, c'est un examen individuel et approfondi.

Le fonctionnement du service de distribution des secours est le suivant :

Chaque chômeur reçoit une carte qui comporte un certain nombre de coupons qui sont détachés au fur à mesure de la remise des bons représentant la quantité de denrées allouées aux bénéficiaires pour une semaine, d'après le tableau suivant :

Tableau des denrées allouées par la caisse municipale de chômage
par semaine, par personne et par catégorie.

Désignation des bénéficiaires	Pain	Viande	Légumes et divers (pommes de terre, sain- doux, pétrole, sel et savon)	Lait	Charbon	
					par céli- bataire et par semaine	par ménage et par semaine
A) Homme	4 kgr.	2 kgr.	4 fr.	7 litres	25 kgr.	50 kgr.
B) Femme et enfant de plus de 16 ans .	3,500	1,750	»			
C) Enfant de moins de 16 ans	2 kgr.	1,500	3 » 50			
D) Enfant de moins de 6 ans	2 —	1 kgr.	2 » 50			
E) Enfant de moins de 2 ans						
F) Enfant bénéfici- ant de la cantine scolaire	1,250	1 kgr.	2 »			

Le prix des denrées ou des marchandises est fixé par un accord entre le Conseil Municipal et les commerçants qui acceptent ce mode de paiement et dont la liste est affichée.

Le bon est remis au fournisseur par le chômeur qui doit lui présenter sa carte en même temps sous peine d'exclusion du commerçant et de radiation du chômeur. Le bon acquitté par le bénéficiaire lors de la remise des denrées est présenté ensuite par le commerçant au remboursement du fonds qui lui en paie le montant exact.

Le chômeur doit conserver pour lui seul les bons ou les denrées reçues en échange; la cession, même gratuite, est assimilée par le règlement du fonds à un abus de confiance. Telle qu'elle vient d'être exposée, la formule de secours en nature a obtenu l'approbation ministérielle. Nul doute

qu'une fois connue, cette application toute spéciale de décret de 1926 ne se multiplie dans les communes moyennes ayant un fonds de chômage et relativement peu de chômeurs. Mais il est nécessaire d'adjoindre à ces secours qui doivent nourrir le chômeur une allocation qui lui permette de faire face au paiement de son loyer.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX DE SECOURS

« *Variam semper dant omnia mentem.* »
Lucain IV, 704

« Tout homme a droit à sa subsistance
par le travail s'il est valide. »

19 mars 1793, La Convention.

La nécessité du travail est une des plus vieilles idées humaines; rien d'étonnant à ce que de tout temps on ait voulu trouver dans l'organisation de travaux publics importants un remède au chômage et un efficace moyen de protection des chômeurs. Cette étude laisse hors de son cadre l'appréciation de la valeur des travaux publics comme remède préventif ou curatif du chômage. Nous devons au contraire examiner l'effort des collectivités locales et des gouvernements qui a donné leur gagne-pain à de nombreux chômeurs, et dont l'extension momentanée qu'apporte le décret du 16 septembre 1932, vraisemblablement prolongée, restituera à cette forme de secours l'importance que la situation critique des finances locales risquait fort de lui faire perdre définitivement.

Les travaux de secours ont été employés un peu partout comme on l'a pu constater au chapitre précédent, comme additif au système des secours en espèces ou en nature.

Il ne faut pas les confondre avec l'organisation prévoyante de travaux publics, préconisée à plusieurs repri-

ses¹ par le Conseil National Economique, et qui reste subordonnée aux trois conditions de fonds que posait le Pr Bowley dans un rapport à la « Poor Law Commission » en 1909. Il y était notamment précisé que :

a) Les travaux doivent être entrepris avant que le chômage ne soit aigu. Or, les travaux de secours interviennent seulement en pleine crise de chômage;

b) Grâce à des travaux plus rationnellement organisés, on doit aboutir à une meilleure répartition de la demande de main-d'œuvre dans le temps. Les travaux de secours suscitent au contraire une demande artificielle de main-d'œuvre plutôt qu'ils ne la stabilisent;

c) Les salaires doivent être payés sur une base purement commerciale. Ce dernier point pose la plus délicate question : celle des salaires. Comme le constatait dans une lettre du 24 octobre 1927² le Maire de Lyon, M. Herriot, « il faut observer que beaucoup de chômeurs sont peu aptes à exécuter le travail qui leur est confié ». Il en résulte trop souvent un salaire réduit pour les chômeurs employés, et les autorités locales sont alors accusées de faire baisser le niveau général des salaires, reproche auquel, à vrai dire, elles sont toujours sensibles et soucieuses d'échapper.

Les travaux de secours ont pour but direct de diminuer le nombre des chômeurs en les employant. Aussi, l'Etat qui a une partie du paiement des allocations de chômeurs à sa charge s'est-il vu très vivement sollicité par les collectivités locales ou les particuliers qui créent de cette façon des occasions de travail et le soulagent en diminuant le

1. En 1929, en février 1931, en décembre 1931 (*J. O.*, du 13 décembre 1931).

2. *Annales de l'Economie collective* (Genève), janvier-avril, 1928, pp. 94-96.

nombre des chômeurs inactifs. Dispensé de verser directement aux chômeurs on lui a réclaté en aide indirecte sa participation aux dépenses occasionnées par les travaux. En Grande-Bretagne, le principe de subvention aux travaux de secours a été écarté pour plusieurs raisons¹ :

1° S'agit-il d'aider l'industrie privée qui emploie des ouvriers en surnombre; on juge les subventions totalement inadmissibles à cause des injustices qui en résulteraient entre les diverses entreprises. Rejet au nom du « fair play ».

2° Pour les travaux exécutés par les autorités publiques :

a) Il est difficile de distinguer entre les travaux publics qu'il est du devoir des autorités locales d'entreprendre en tout état de cause, sur leurs ressources régulières, et ceux qui sont entrepris dans l'unique but de secourir les chômeurs;

b) Lorsque les travaux publics sont concédés à un entrepreneur particulier, ils tombent sous le reproche d'injustice possible entre les diverses entreprises; aussi était-il à craindre que les autorités ne les exécutassent directement, ce qui serait contraire à toutes les règles qui doivent normalement présider à l'exécution des travaux publics.

c) Le montant de la subvention du fonds de chômage aux autorités locales devrait être limité au montant de l'indemnité à laquelle les chômeurs occupés aux travaux auraient eu droit s'ils étaient restés sans travail. En Grande-Bretagne les principes de l'assurance contre le chômage ont limité la durée des prestations; ce fait fournit un argument supplémentaire contre l'idée de subventionner les

1. *Ministry of Labour memorandum on the proposal use Unemployment Benefit in Aid of (a) Wages on Relief Works or (b) Wages in Industrie*, 1923.

travaux de chômeurs car l'ouvrier dont le droit à indemnité expirerait au bout d'un certain nombre de semaines de travail, risquerait d'être congédié du chantier de secours auquel il ne vaudrait plus aucune prime. Mieux, les chômeurs épuisant ainsi leur droit à l'indemnité perdraient à la fois travail et allocation;

d) Enfin la crainte s'est manifestée que la subvention ne s'appliquât pas seulement aux ouvriers qui par le jeu des travaux cessent d'être une charge pour le fonds, devant la difficulté de restreindre à ceux-là seuls la demande de subvention des travaux.

En Allemagne, au contraire, le gouvernement a étendu à l'extrême le système des travaux de secours. Le décret-loi présidentiel du 4 septembre 1932 contient en effet le principe d'une subvention directe aux entrepreneurs particuliers qui créent des occasions de travail :

« Quiconque, entre le 1^{er} octobre 1932, et le 30 septembre 1933, aura, pendant un trimestre, employé une moyenne de salariés supérieure à celle des mois de juin, juillet, août 1932, aura droit à une remise d'impôt concédée entre le 1^{er} avril 1934, et le 31 mars 1939, sous forme d'un certificat négociable en Bourse. La remise est de 100 R. M. par salarié occupé en supplément¹. »

En France, les municipalités ont longtemps réclamé l'aide de l'Etat pour les travaux entrepris en faveur de leurs chômeurs. Et l'argumentation des administrateurs locaux est à notre sens très forte, qu'elle réponde aux critiques qui sont formulées à l'encontre des subventions des travaux de secours ou qu'elle apporte des idées les justifiant.

1. Première partie, chapitre 1^{er}, § 1^{er} (*Reichsarbeitsblatt* du 11 septembre 1931).

Les critiques qui ont toujours eu cours sont en premier lieu celles qui ont fait écarter les subventions en Grande-Bretagne. Mais il semble que la réponse soit facile tant elles sont anodines et de portée restreinte. Il en est de plus fortes :

1^o Le souvenir fâcheux des ateliers nationaux de 1848. Mais au lieu de concentrer à Paris, sans vérification, des soi-disant travailleurs, les travaux de secours organisés dans chaque commune, contrôlés par elles et réservés aux chômeurs inscrits aux fonds de chômage font tomber le reproche que l'on prétend leur adresser au nom de l'histoire.

2^o Les travaux de secours sont onéreux. Il est incontestable que le rendement des chômeurs est nettement inférieur à celui qu'on peut attendre d'ouvriers exercés; la différence souvent considérable n'est pas compensée par une réduction de salaires payés car les autorités publiques ne peuvent arbitrairement contribuer à l'avilissement des salaires. Mais c'est précisément une raison pour que l'Etat aide les communes puisque les travaux sont trop onéreux pour leurs budgets. En logique, et en limitant les subventions au même niveau que celles qu'il accorde aux distributions des secours en espèces, l'Etat ne perd rien et il gagne de la tranquillité.

Les critiques repoussées, il y a deux raisons déterminantes :

La première, est que le meilleur moyen de contrôler la volonté de travailler du chômeur est de lui offrir du travail. Le droit français lui interdisant de refuser tout emploi auquel il serait reconnu apte physiquement, le chômeur volontaire peut de cette façon être dépisté.

La seconde est la réadaptation de la main-d'œuvre. Chaque crise laisse, en se retirant des emplois désormais

inutiles dont leurs titulaires risqueraient d'être chômeurs à vie s'ils ne se réadaptaient aux conditions nouvelles du marché du travail. Quelle meilleure transition entre l'exercice d'une profession périmée et la recherche d'une spécialité nouvelle que l'emploi du chômeur pendant quelques temps à des travaux de secours ?

Enfin, l'art. 10 du décret du 28 décembre 1926 prévoit que « le Ministre du travail peut admettre exceptionnellement au bénéfice de la subvention de l'Etat, les secours « alloués sous la forme de bons de valeur indiquée et « représentant une tâche à exécuter ou un repas ». Ce texte est suffisant, dans sa clarté, pour autoriser les subventions, mais une circulaire du 19 janvier 1932, en a restreint volontairement la portée en arguant que la valeur de la tâche représentée par un bon ne doit pas excéder la valeur du secours normal en espèces. Comme celui-ci ne représente qu'une fraction d'un salaire courant, dit-elle, « la tâche correspondante ne peut donc être un travail normal occupant toute la journée du chômeur et donnant lieu à un véritable salaire. Il s'agit de menus travaux tels que « confection de listes, envois de convocations, nettoyage « des locaux ». A vrai dire, le raisonnement est spécieux : que la valeur du « bon représentant une tâche à exécuter » ne dépasse pas le taux normal des secours ouvrant droit aux subventions est un fait ; mais on est bien obligé d'ajouter que ce bon peut fort bien être considéré comme moyen partiel de paiement du quasi-salaire accordé aux chômeurs employés à des travaux de secours, le texte ne s'y opposant pas¹.

1. On est fondé à estimer que le décret du 16 septembre 1932, n'est pas, quoiqu'il en dise « une dérogation » au décret du 28 décembre 1926, et qu'il n'a eu pour résultat que de définir le « exceptionnellement » de l'article 10 de ce décret. Aussi bien, si par improbable le décret du 16 septembre 1932

Ce plaidoyer souvent présenté à la tribune du Parlement par les administrateurs locaux, a abouti, en trois temps, au régime des subventions des travaux de secours instauré par le décret du 16 septembre 1932.

La première étape est marquée par une circulaire du ministre du Travail¹. Celle-là même qui a restreint l'application de l'article 10 du décret du 28 décembre 1926. A titre de compromis, elle ajoute que les communes et les départements peuvent employer des travailleurs en les soumettant à un chômage partiel. Ces ouvriers touchent pendant moins de quatre jours par semaine le salaire que leur paient les collectivités locales; ensuite, et dans les conditions ordinaires, ils peuvent recevoir des allocations d'une caisse de secours de chômage partiel.

Mais l'assimilation des collectivités à des employeurs ordinaires ne va pas sans un surcroît de précautions que prend la circulaire :

« 1^o Cette assimilation ne pourra avoir lieu que si les « travaux exécutés sont ceux qui devraient être entrepris « tôt ou tard, et donc le désir d'occuper des chômeurs n'a « fait qu'avancer l'exécution. »

2^o Comme il faut que la situation des salariés employés par les communes soit identique à celle des salariés de l'industrie privée, ils seront sélectionnés et les travaux ne pourront être effectués que par ceux qui « par leurs apti-

qui ne vaut que jusqu'au 31 décembre, n'était pas prorogé, on pourrait se contenter à l'avenir du décret de 1926. Cependant, comme on a déjà pu s'en rendre compte, la doctrine gouvernementale agit directement sur le droit des chômeurs, et il suffit au Gouvernement de refuser son approbation au règlement d'un fonds pour que dans la pratique aucun secours ne puisse être distribué sous forme de bons «représentant une tâche à exécuter». Il est nécessaire que le droit des chômeurs soit réglé par une loi, car le système des décrets rend le sort des chômeurs trop directement tributaire des changements ministériels.

1. 19 janvier 1932.

« tudes professionnelles, pourront facilement s'adapter à « la besogne assignée ». A travail égal, salaire égal, la collectivité locale ou l'entreprise à laquelle les travaux auront été confiés doivent donc rémunérer leurs ouvriers selon le taux des salaires normaux de la région.

Cette extension ingénieuse du droit des chômeurs partiels ne peut cependant fort inciter les communes à entreprendre des travaux pour leurs chômeurs car leurs dépenses restent très lourdes; d'autant plus qu'elles sont obligées de verser des salaires assez élevés pour tenir compte du « jour franc » par semaine pendant lequel le chômeur partiel n'a pas droit aux secours. Aucune statistique ne permet de connaître l'application de la circulaire du 19 janvier 1932. Mais à en juger par les doléances des administrateurs de villes à chômage considérable¹ il ne semble pas qu'elle soit d'un gros intérêt.

Aussi a-t-on fait un deuxième pas : en vertu de la loi du 23 avril 1932 et jusqu'à concurrence de 200.000.000 les emprunts contractés au cours de cette année par les communes et les départements, qui entreprennent des travaux pour venir en aide aux chômeurs peuvent faire l'objet de bonifications d'intérêt accordées par l'Etat.

Les collectivités locales pour en bénéficier doivent remplir certaines conditions : d'abord (art. 2) le nombre de chômeurs inscrits à leurs fonds et caisses de chômage doit excéder, par rapport à la population légale, un pourcentage minimum de 1 %.

Ensuite, les travaux pour lesquels les emprunts sont contractés doivent avoir l'agrément du ministre de l'Intérieur et ne pas être compris dans le plan d'outillage

1. Lille, Reims, par exemple, cf. Chambre des députés, Débats parlementaires, *J. O.*, 1932, pp. 410 et 415.

national ratifié par la loi du 28 décembre 1931. En ce qui concerne spécialement la main-d'œuvre embauchée, 75 % au moins des ouvriers ou employés doivent être des chômeurs français inscrits depuis plus d'un mois à un fonds de chômage et payés au même taux que les ouvriers couramment occupés à des travaux semblables dans la même région.

Toutes ces conditions réalisées, la bonification d'intérêt est accordée, mais sous trois réserves :

a) Elle n'est accordée que pour une fraction de l'emprunt contracté; cette fraction ne pouvant en aucun cas dépasser 80 % de l'évaluation des dépenses dont le montant a été approuvé en même temps que le projet de travaux;

b) Elle n'est accordée que pendant 40 ans, et si la commune ou le département a emprunté à plus long terme, au bout de 40 ans, la charge des intérêts lui incombe entièrement.

c) En aucun cas le montant de l'intérêt laissé à la charge de la commune ne peut être inférieur à 2 %; ce qui, pour un volume d'emprunts de 200.000.000, portant intérêt moyen à 5 %¹ donne comme contribution de l'Etat 6 millions de francs environ pendant quarante ans.

L'évolution se complète : les gouvernements ne se contentent plus d'indiquer une application fragmentaire des textes existant, ils en proposent de plus exactes. Le décret du 16 septembre 1932 fait enfin droit aux demandes des Communes et adopte leurs vues en admettant la subvention de l'Etat pour les salaires versés aux chômeurs employés à des travaux municipaux de secours.

1. Légèrement supérieur en pratique à celui des fonds d'Etat soit 4,50 % (loi du 17 septembre 1932).

« Par dérogation au décret du 28 décembre 1926, et « jusqu'au 31 décembre 1932 » indique l'article premier de ce décret.

Il est inutile de revenir sur l'interprétation donnée plus haut à l'article 10 du décret du 28 décembre 1926; d'après nous, c'est plutôt une application qu'une dérogation qui est apportée à cet article par le décret du 16 septembre 1932. L'article 10 déclare expressément : « Le ministre du Travail peut admettre exceptionnellement au « bénéfice de la subvention de l'Etat les secours alloués « sous la forme de bons de valeur indiquée et représentant « une tâche à exécuter ou un repas. Lorsque les secours « seront distribués sous cette dernière forme, un règlement de détail devra préalablement à la distribution « de tout secours, être soumis à l'approbation du ministre du Travail. »

Ce règlement de détail, le décret du 16 décembre en donne la teneur; il établit en quelque sorte un « règlement de détail-type » et dorénavant, même s'il ne vaut en lui-même que comme mesure provisoire, jusqu'au 31 décembre 1932, il n'en reste pas moins que sur son modèle, après cette date, les communes pourront établir une réglementation de détail à laquelle le ministre du Travail ne devrait plus refuser son approbation.

En un mot, l'article 10 du décret du 28 décembre 1926 peut être interprété : une partie de la circulaire du 19 janvier 1932 l'a fait dans un sens abusivement restrictif; le décret du 16 septembre 1932 lui a simplement rendu son plein effet. La caducité de ce décret ne pourrait le lui enlever à nouveau.

La subvention de l'Etat ne s'applique qu'à la partie du salaire correspondant aux maxima entrant en compte

pour les secours en espèces. Au lieu de subventionner des secours en espèces, l'Etat subventionne une fraction du quasi-salaire. Mais cette fraction ne peut dépasser 60 % de celui-ci. Il y a par conséquent une double limite à la subvention :

a) Elle n'est accordée que dans les conditions relatives aux secours en espèces prévues au décret de 1926.

b) Au moins 40 % du quasi-salaire payé aux chômeurs occupés à des travaux municipaux doit rester à la charge des communes ou des départements.

Pour bénéficier des subventions, les communes doivent faire approuver les projets de travaux et un règlement de détail.

Les travaux de secours ne peuvent être les mêmes que ceux qui sont prévus au plan d'outillage national ou ceux pour lesquels les emprunts contractés ont déjà fait l'objet de la bonification d'intérêt prévue par la loi du 23 avril 1932. Les projets sont soumis à l'approbation du ministre du Travail qui l'accorde après accord du ministre du Budget et du ministre dans les attributions duquel entrent les travaux.

Le ministre du Travail doit approuver, en outre, le règlement de détail précisant les conditions dans lesquelles les chômeurs sont employés d'après les directives suivantes :

a) Comme pour le bénéfice des bonifications d'intérêt de la loi du 23 avril 1932, les effectifs occupés aux travaux doivent comprendre au moins 75 % de chômeurs français inscrits régulièrement depuis plus d'un mois au fonds de chômage.

b) Les chômeurs ne peuvent être employés dans leur profession; il est évident que ce ne seraient plus des chô-

meurs, ils devraient alors toucher un véritable salaire, et non le quasi-salaire qui est alloué aux chômeurs sans connaissances professionnelles.

e) Un roulement doit être établi de telle sorte que le même chômeur ne soit pas occupé pendant plus de trois mois au cours d'une même période de six mois, afin de permettre l'emploi de tous les chômeurs physiquement aptes à exécuter les travaux.

d) Le règlement doit contenir le taux de la rémunération des chômeurs occupés, ce que nous avons appelé « le quasi-salaire ».

Ainsi s'est organisée en France l'institution des travaux de secours, d'un indéniable intérêt pour la tranquillité publique, la réadaptation de la main-d'œuvre, et le contrôle efficace des chômeurs. Il était impossible de ne pas souscrire à la thèse des Municipalités dont l'effort général a créé de nombreuses occasions de travail mais qui se voyaient contraintes à l'abandonner devant la charge financière qu'il leur imposait. Le décret fondamental de 1926, copiant les dispositions du Fonds National de 1914, autorisait les Communes à espérer la subvention de l'Etat pour les quasi-salaires qu'elles versaient à leurs chômeurs occupés à des travaux de secours. Il a cependant fallu un changement de doctrine gouvernementale, pour que leur droit, à notre avis indiscutable, soit enfin reconnu.

CONCLUSION

LES EXPERIENCES ETRANGERES ET LE SYSTEME FRANCAIS

Le système français est maintenant connu et ses imperfections, dans le détail. On ne peut cependant prendre parti sur l'ensemble sans la lumière des expériences étrangères qui sont, pour une grande part, l'explication de son passé et un avertissement pour l'avenir.

L'expérience anglaise.

Hardiment, la Grande-Bretagne a créé de toutes pièces en 1911, une assurance sociale obligatoire couvrant le risque chômage d'environ 2 millions de travailleurs.

Sans modification des principes fondamentaux, la loi initiale a été complétée pendant la guerre, puis le 9 août 1920 et pendant la décade d'années suivantes par une vingtaine de lois différentes. A partir du 9 août 1920, les « Unemployment Insurance Acts » englobent une moyenne de 12 millions d'assurés¹ et ne laissent hors de leur protection que l'agriculture (environ 1 million de travailleurs), les domestiques (1.400.000), certaines branches des chemins de fer, les employés des services publics (525.000), les travailleurs non manuels qui touchent plus de 250 livres

1. *First Report of the Royal Commission on Unemployment Insurance*, 1931.

sterling par an, les jeunes gens de moins de 16 ans et depuis janvier 1928, par application de la loi sur les pensions, les personnes âgées de plus de 65 ans. Les ressources de l'assurance proviennent d'une contribution tripartite de l'employeur, de l'employé et de l'Etat. La cotisation est indépendante du salaire; elle est uniforme; les prestations par symétrie sont basées sur les besoins présumés des chômeurs chargés de familles plus ou moins nombreuses, et ne représentent pas une quote-part de salaire.

En 1930, le système anglais présentait, tout comme le système allemand trois formes d'aide directe aux chômeurs :

1° Tout salarié assujetti aux assurances sociales avait droit aux prestations de l'assurance-chômage, à la condition d'avoir payé 30 cotisations hebdomadaires pendant les deux années précédant la perte de son travail. Après avoir travaillé pendant 30 semaines, il pouvait recevoir des allocations pendant 73 semaines (car il y avait un délai de carence de 6 jours).

Au chômeur partiel, la loi du 9 août 1920 avait ouvert également un droit à indemnité en considérant comme période de chômage continu deux périodes de chômage d'au moins trois jours par semaine, dans l'espace de 10 semaines. Le délai de carence de six jours s'appliquait également aux chômeurs partiels.

2° Compris dans l'assurance sociale, les chômeurs qui ne pouvaient pas prétendre aux allocations normales, recevaient le « transitional benefit ». Pour y avoir droit, il suffisait d'avoir payé huit allocations dans les deux dernières années ou trentes allocations à quelque époque que ce soit. Le fonds de chômage devait pour refuser l'octroi de l'allocation d'assurance ou du « transitional benefit » à un

chômeur qui remplissait ces conditions de versement, prouver « qu'il ne recherchait pas raisonnablement un emploi ». La charge de la preuve incombant à l'administration devait amener de réels abus pour la suppression desquels une commission royale a émis plusieurs propositions. Elles sont passées dans le règlement du 3 octobre 1931 pris en vertu de la loi du 31 juillet 1931 qui autorisait le gouvernement à remédier aux abus par règlement pris sur avis d'un comité consultatif.

3° Le chômeur qui ne pouvait recevoir ni l'allocation de l'assurance, ni « le transitional benefit » pouvait demander assistance aux « Poor law Authorities ». Le Directeur du B. I. T. signalait en plus dans son rapport pour l'année 1931 que « même en Grande-Bretagne, il a fallu faire appel « à la charité privée pour fournir à certaines catégories de « chômeurs et à leurs familles des vêtements et autres « objets de première nécessité. »

L'année 1931 remplie d'événements économiques, année-type de crise a vu éclore de nombreuses réformes.

Le règlement du 2 octobre 1931 vise surtout les anomalies qu'a pu relever le « First Report of the Royal Commission on Unemployment Insurance »; il réglemente plus sévèrement l'octroi des allocations :

1° Aux chômeurs partiels : Les salariés dont le travail normal n'excède pas deux jours par semaine ne peuvent pas réclamer d'allocation pour les jours où ils ne sont pas occupés;

2° Aux chômeurs saisonniers : Ils doivent eux-mêmes apporter la preuve qu'ils « peuvent raisonnablement » espérer trouver un emploi dans la région où ils se trouvent pour une période « substantielle » de la période non saisonnière;

3° Aux femmes mariées : « La femme mariée qui depuis « son mariage a versé moins de 15 contributions, ou qui, « six mois s'étant écoulés depuis son mariage, a payé « moins de huit contributions pour la période de trois mois « précédant son secours aux allocations » doit prouver qu'elle a normalement une occupation, qu'elle en cherche une, et qu'elle peut « raisonnablement espérer en trouver « une dans le district où elle habite. »

La charge de la preuve est renversée; le législateur limite par cette mesure les abus possibles. Mais le déséquilibre financier de l'assurance anglaise ne provient que pour une infinitésimale part des abus commis par les chômeurs. Aussi bien le National Economy Act de 1931¹ et deux « orders » du 1^{er} et 7 octobre 1931 apportent-ils des modifications essentielles :

1° A l'assurance normale. On augmente les recettes, on diminue les dépenses en réduisant de 10 % le taux des prestations. Voici l'évolution du taux des cotisations et des allocations pour un adulte de sexe masculin depuis 1912.

1. Loi du 30 septembre 1931.

Taux des cotisations et des allocations hebdomadaires¹

Tableau montrant les changements intervenus pour les adultes du sexe masculin

date	Cotisations				Allocations		
	employeur	travailleur	trésor	total	Taux normal	suppléments pour personnes à charge	
	d	d	d	d	d	s	d
15.7.12	2 1/2	2 1/2	1 2/3	6 2/3	— —	—	
8.1.13	—	—	—	—	7 0		
25.12.19	—	—	—	—	11 0		
8.11.20	4	4	2	10	15 0		
3.3.21	—	—	—	—	20 0		
30.6.21	—	—	—	—	15 0		
4.7.21	8	7	3 3/4	18 3/4	(a) —		
7.11.21	10	9	6 3/4	25 3/4	—		
10.11.21	—	—	—	—	—	{ adulte 5,0 enfant 1,0	
14.8.24	—	—	—	—	18 0	{ adulte 5,0 enfant 2,0	
4.1.26	8 (b)	7 (b)	6 3/4	21 3/4	—		
5.4.26	8	7	6	21	—		
19.4.28	—	—	—	—	17 0	{ adulte 7,0 enfant 2,0	
1.4.29	8	7	7 1/2	22 1/2	—		
13.3.30	—	—	—	—	—	{ adulte 0,9 enfant 2,0	
30.9.31	10	10	10	30	15 3	{ adulte 8,0 enfant 2,0	

1. *First report*, p. 67, appendice II, complété par les chiffres de la loi du 30.9.31.

a) Cette augmentation de cotisations était destinée à permettre le paiement d'allocations pour les personnes à la charge du chômeur.

b) Cette réduction des cotisations des employeurs et des travailleurs était destinée à faciliter la mise en marche du système de pensions aux veuves, orphelins et vieillards.

Le tableau suivant donne les taux effectifs des prestations de l'assurance-chômage depuis 1920 :

Assurance chômage. — Taux effectif des allocations de l'assurance aux chômeurs en Angleterre.

Année	Célibataire	Homme marié père de deux enfants	
	s d	s	d
1920	15 0	15	0
1921 {	1 ^{er} janv.-2 mars	15	0
	3 mars-29 juin	20	0
	30 juin-9 nov.	15	0
	10 nov.-31 déc.	22	0
1922	15 0	22	0
1923	15 0	22	0
1924	15 0	22	0
1925	18 0	27	0
1926	18 0	27	0
1927	18 0	27	0
1928	17 0	28	0
1929	17 0	20	0
1930	17 0	30	0
1931 à partir du 30.9	15 3	27	3
1932	15 3	27	3

Pour ajouter à la diminution de la valeur des allocations le législateur a réduit également la durée des versements : les chômeurs ne touchent plus les secours que pendant 26 semaines par an.

Le chômeur partiel n'est secouru que pendant le même temps et il ne recevra plus rien après 26 semaines avant d'avoir à nouveau versé plus de 10 cotisations hebdomadaires.

2° « Au transitional benefit » :

D'abord les dépenses qu'il entraîne ne sont plus imputées sur les fonds de l'assurance-chômage, mais en sont maintenant séparés entièrement. Le service en in-

combe à l'Echiquier. Financièrement le « transitional benefit » perd donc le caractère d'assurance qui lui donnaient auparavant les ressources qui y faisaient face. Le caractère d'assistance est marqué aussi par l'obligation pour le chômeur de faire la preuve qu'il cherche un emploi et qu'il a besoin de l'assistance. L'appréciation du besoin de chaque chômeur est établie régionalement par un Comité qui décide du taux de l'allocation dans chaque cas particulier.

L'assurance pure, et l'assistance pure existent en Angleterre depuis octobre 1931. Il est intéressant de connaître leurs portées respectives. La « Ministry of Labour gazette » donne depuis décembre 1931 les chiffres des chômeurs complets recevant l'allocation de l'assurance ou du « Transitional benefit » :

Dates	Nombre de chômeurs complets	Chômeurs inscrits à l'assurance	Chômeurs recevant le transit payment
Novembre 1931	1.761.825	965.433	796.392
Janvier 1932	1.772.691	938.435	834.256
Mars —	1.707.354	806.334	901.020
Juin —	1.633.335	664.053	969.282
Fin août —	1.682.044	676.993	1.005.051

De ces chiffres, on peut tirer une loi applicable à la France comme à tous les pays.

« L'efficacité de la protection des chômeurs dans un pays donné varie en raison inverse de leur nombre et des difficultés financières de l'Etat ».

L'expérience allemande en fournit la plus nette illustration.

L'expérience allemande

« A chaque Allemand doit être donnée
« la possibilité de gagner sa vie par son
« travail; dans la mesure où l'on ne peut
« pas lui procurer une possibilité d'em-
« ploi approprié, l'Etat doit s'occuper de
« son entretien. »

(Art. 163 de la Constitution de Weimar,
11 août 1919.)

Deux jours après la signature de l'armistice qui termina la dernière guerre, le gouvernement allemand a pris, le 13 novembre 1918, une ordonnance qui institue un régime d'assistance aux chômeurs. Les secours leur étaient distribués grâce à des crédits inscrits aux divers budgets de l'Etat et des collectivités locales; les dépenses de cette assistance pure étant réparties pour moitié au Reich, pour un tiers aux « Länder », pour le sixième restant aux communes.

D'un régime fort analogue en de nombreux points à notre Fonds National de 1914, l'ordonnance du 16 février 1924¹ a fait passer l'Allemagne par une première étape vers l'assurance obligatoire contre le chômage. L'effort financier des collectivités locales n'avait plus alors que le rôle d'un complément, et les bureaux de placement qui distribuaient les secours aux chômeurs avaient pour première ressource une cotisation fixée à 3 % des salaires et payée par moitié par les employeurs et les salariés. Dans le cas où les cotisations se se révélaient qu'une insuffisante contre-partie des dépenses, les bureaux de placement pouvaient faire appel au budget des communes puis ensuite à ceux des Länder et du Reich.

1. B. I. T. informations sociales, 7 avril 1924.

Du côté recettes, par définition, le système de l'ordonnance du 16 février 1924 se rattachait aux principes de l'assurance sociale mais il s'en fallait de beaucoup qu'il en fût de même en ce qui concerne le droit des chômeurs.

a) Les chômeurs totaux recevaient pendant 26 semaines de chômage un secours dont le taux variait avec le coût de la vie. Une classification des communes selon un barème des prix locaux déterminait le taux particulier à chacune d'elles.

En aucun cas le secours n'avait de rapport avec les salaires sur lesquels avaient pourtant été prélevées les cotisations.

b) Les chômeurs partiels étaient déjà visés par cette ordonnance : « si au cours d'une semaine ou d'une quinzaine, « le travail dans une entreprise est restreint, de telle sorte « que le salaire payé à la fin de la période n'atteint pas « les deux tiers du salaire normal, l'ouvrier touchera une « indemnité de chômage partiel égale à 40 % de la différence entre les deux tiers du salaire normal et le salaire qu'il touche effectivement sous le régime du chômage partiel ».

Les principes vont rester les mêmes pendant quatre ans, mais le législateur intervient à plusieurs reprises¹ pour relever le taux des secours (dans le cadre des différentes régions) et pour porter de 26 à 52 semaines la durée de l'assistance.

La loi du 19 novembre 1926 crée la « Krisenunterstützung », l'assistance de crise dont les ressources proviennent uniquement du Reich et des communes qui prennent à leur

1. Loi de budget du 12 décembre 1925, Loi du 21 février 1926.

charge les chômeurs au bout de 26 semaines de secours ordinaires.

On avait dès ce moment deux institutions, sur la route de l'assurance-chômage : « l'assistance de crise » assistance pure et l'assurance-chômage alimentée par les cotisations ouvrières et patronales; la première phase de l'évolution s'est terminée par la loi du 16 juillet 1927¹ qui introduit en Allemagne l'assurance obligatoire contre le chômage.

Après avoir créé un « Reichsanstalt » office autonome chargé à la fois du placement et de l'assurance-chômage, la loi du 16 juillet 1927 définit les assurés :

« Article 69. — Est assuré en cas de chômage :

1° « Quiconque est assuré obligatoirement contre la « maladie sur la base du code des assurances du Reich ou « de la loi sur les caisses minières.

2° « Quiconque est assuré obligatoirement sur la base « de la loi sur l'assurance des employés et n'est exempté « de l'assurance obligatoire contre la maladie que du fait « qu'il a dépassé la limite de salaire de l'assurance maladie.

3° « Quiconque fait partie de l'équipage d'un bâtiment de mer allemand s'il n'est pas exempté de l'assurance ».

Plus loin, l'article 87 donne la définition du chômeur qui bénéficie des prestations :

Quiconque : 1° « en possession de sa capacité de travail et désireux de travailler, se trouve involontairement en état de chômage.

2° « a dépassé le délai d'attente (anwartschaftszeit).

3° « n'a pas épuisé son droit à l'indemnité de chômage ».

1. *Reichsgesetzblatt*, partie I, n° 32 du 22 juillet 1927.

La définition de l'état de chômage que donne ce texte sera complétée par la suite; elle était trop large et des abus ont pu naître de sa formule vague.

L'article 95 précise la notion de délai d'attente :

Il « est accompli lorsque le chômeur a rempli un emploi
« assujetti à l'assurance pendant 26 semaines au cours
« des 12 derniers mois. Les 12 mois doivent précéder im-
« médiatement le jour où le chômeur s'inscrit comme tel à
« l'office du travail compétent.

S'il remplit cette condition, si en outre, il est bien chômeur selon la définition de l'article 87, l'assuré a droit à indemnité pendant un certain temps; le caractère temporaire de la prestation est un élément fondamental de tout régime d'assurance, pour sauvegarder l'équilibre entre les primes ou cotisations et les prestations ou indemnités.

La volonté de travail est contrôlée mais lorsqu'elle n'existe pas, la sanction ne semble pas sévère.

Art. 90. — « Quiconque, bien que rendu attentif aux
« conséquences légales, refuse sans motif valable un tra-
« vail ou refuse de le commencer, même si celui-ci doit
« être effectué en dehors de son lieu de domicile, ne re-
« çoit aucune indemnité de chômage pendant une durée
« de quatre semaines après son refus ».

La loi du 16 juillet 1927, après avoir dit ce qu'est le droit des assurés en chômage, ajoute une disposition dont on verra l'importante application et qui reprend la création de la loi du 19 novembre 1926 : la *Krisenunters-tützung*.

Art. 101. — « 1^o Pendant les périodes où la situation
« du marché du travail est longtemps particulièrement
« défavorable, le ministre du Travail du Reich devra ;

« après avis du Conseil d'Administration de l'Office autonome, autoriser l'octroi d'indemnités de chômage à titre d'indemnités de crise, en dérogation aux dispositions des articles 95 et 99. Cette autorisation peut être limitée à certaines professions ou à certains districts. Le montant de l'indemnité et la durée de son octroi peuvent être réduits.

« 2^o L'indemnité de crise est accordée aux chômeurs capables de travailler et désireux de travailler, mais involontairement tombés au chômage et nécessiteux (bedürftig) qui :

« a) N'ont pas accompli le délai d'attente prévu à l'article 95, mais ont occupé un emploi assujetti à l'assurance pendant au moins 13 semaines.

« b) Ont épuisé le droit à l'indemnité de chômage aux termes de l'article 99. »

La loi de 1927 est une loi d'assurance, elle ne pouvait graduer la sollicitude envers les chômeurs d'après l'échelle de leurs besoins supposés, selon un indice du coût de la vie aussi :

« Le montant de l'indemnité de chômage est déterminé d'après la rémunération. »

Pour le chômage partiel :

« Le Conseil d'Administration de l'Office autonome peut, avec consentement du ministre du Travail du Reich, ordonner ou permettre que des salariés occupant un emploi assujetti à l'assurance conformément à l'article 99, mais qui par suite de manque de travail n'atteignent pas au cours d'une semaine civile le nombre d'heures de travail usité à leur lieu de travail, s'ils sont de ce fait soumis à une réduction de salaire, reçoivent

« une indemnité pour chômage partiel imputée sur les
« fonds de l'Office autonome. »

« 2° L'indemnité de ce chômage partiel ne saurait être
« supérieure à l'indemnité de chômage que le chômeur
« partiel recevrait s'il était sans travail. L'indemnité de
« chômage partiel et la rémunération ne peuvent dépasser
« ser au total cinq sixièmes de la rémunération normale. »

De nombreuses lois et ordonnances ont modifié les conditions d'application de l'assurance-chômage et parfois si profondément qu'on peut presque écrire comme la « *Frankfurter Zeitung*¹ dans un article intitulé « Assurance ou Assistance » que « le principe n'a plus du tout sa valeur ».

Il n'en reste pas moins que, dès 1927, les chômeurs allemands peuvent être divisés en trois catégories :

1° Les assurés qui remplissent les conditions prévues, et bénéficient de l'indemnité ordinaire (*Arbeitslosenversicherungunterstützung* ou « Alu »).

2° Les assurés qui ne remplissent pas ou plus les conditions ordinaires et sont secourus par l'assistance de crise. (*Krisenunterstützung* ou Kru)

3° Les chômeurs assurés ou non qui ne bénéficient plus ou n'ont jamais pu bénéficier des deux premières formes de secours, et qui doivent faire appel aux bureaux de bienfaisance des communes (*Wohlfahrtämter*).

L'évolution amorcée en 1924, et dont la première phase s'achève par le vote de la loi du 16 juillet 1927, à la grosse majorité des six septièmes des voix du Reichstag va se continuer par une régression qu'accélèrent à la fois l'augmentation du chômage et les difficultés financières de l'Allemagne.

1. N° du 26 février 1932.

Marquons en quelques passages :

Dans le cadre de l'assurance on commence par augmenter les taux des cotisations payables moitié par les employeurs, moitié par les salariés :

Loi de 1927 : 3 % des salaires;

26 juillet 1930 : 4 1/2 % des salaires;

30 septembre 1930 : 6 1/2 % des salaires;

Le chômage prolongé fournit dès 1930 de nombreuses recrues à l'assistance de crise; une ordonnance du 11 octobre 1930 réduit le taux des allocations pour les chômeurs célibataires et se montre sévère pour la justification par le chômeur de sa situation de nécessiteux.

C'est ensuite le dur décret-loi du 5 juin 1931¹ qui décide, par exemple que le salaire de base sur lequel est calculée l'allocation de chômage sera le salaire des 13 dernières semaines; cette durée est ramenée le 6 octobre à 20 semaines, afin de ne pas prendre la moyenne des salaires atteints par la réduction des salaires industriels favorisée par le Gouvernement.

Le décret-loi du 5 juin 1931 prolonge le « délai de carence ». Il était de 14 jours pour l'ouvrier célibataire : il sera de 21 jours; le chômeur ayant quatre personnes à sa charge doit attendre sept jours avant de toucher tout secours, alors que pour lui le délai était auparavant de trois jours.

En outre, les chômeurs saisonniers ne peuvent plus être secourus que pendant 20 semaines tandis que la durée des prestations reste maintenue à 26 semaines pour toutes les autres professions.

Enfin, ce décret diminue le taux des prestations de l'assurance qui deviennent les suivantes :

1. R. G. B. L., partie I, n° 22 du 6 juin 1931.

Hauptunterstützung					Suppléments pour charge de famille			
Classe	Salaire hebdom. jusqu'à R. M.	Salaire de base	Indemnité par semaine		1	2	3	4
			%	R.M				
I	10	8	70 %	5,60	0,40	0,80	—	—
II	14	12	60 %	7,20	0,60	1,20	1,80	2,40
III	18	16	50 %	8,00	0,80	1,60	2,40	3,20
IV	24	21	42 %	8,82	1,05	2,10	3,15	4,20
V	30	27	35 %	9,45	1,35	2,70	4,05	5,40
VI	36	33	35 %	11,68	1,65	1,30	5,95	6,60
VII	42	39	32,5	12,68	1,95	3,90	5,85	7,80
VIII	48	45	30 %	13,50	2,25	4,50	6,75	9,00
IX	54	51	30 %	15,30	2,55	5,10	7,65	10,20
X	60	57	30 %	17,10	2,85	5,70	8,55	11,40
XI	plus de 60	63	30 %	18,90	3,15	6,30	9,45	12,60

Quant aux secours de crise :

1^o Ils sont déclarés remboursables par le chômeur qui a retrouvé son travail.

2^o Pour le calcul de leur taux, on prend le tableau de l'Alu en baissant d'une ou plusieurs classes selon l'importance du salaire de base.

Le 1^{er} octobre 1931, le Comité directeur de l'Office autonome a réduit la durée maximum de l'allocation des secours par l'assurance-chômage qui passe de 26 à 20 semaines pour l'ensemble des professions et de 20 à 16 se-

maines pour les ouvriers des professions à chômage saisonnier¹.

Le décret-loi du 6 octobre suivant est lénitif; réaction momentanée de la rigueur quelque peu excessive du décret-loi du 3 juin 1931. Le salaire de base pris pour classer dans une des onze classes de salaires le chômeur qui a travaillé à temps réduit avant de tomber en chômage complet, est celui qu'il aurait touché à horaire plein. Pour permettre le chômage « tournant » par congés mensuels donnés à une partie du personnel d'une usine, le décret-loi autorise les offices de travail à accorder des secours de chômage à ces travailleurs congédiés pour un temps, bien qu'ils ne soient pas entièrement libres vis-à-vis de leur employeur.

La durée des secours de crise est augmentée pour pallier à la diminution de la durée des secours de l'assurance. La Kru garde le chômeur pendant 38 semaines au lieu de 32. Ce même décret-loi autorise la distribution de secours en nature jusqu'à concurrence du tiers de la somme totale à distribuer en secours.

Le plus récent décret-loi présidentiel du 11 juin 1932² a pris les dispositions nouvelles :

1^o *En ce qui concerne l'assurance.* — Il a autorisé le gouvernement du Reich à :

1^o Modifier le taux de secours de chômage sans toutefois pouvoir l'abaisser au-dessous du taux de l'assistance de crise;

2^o Faire dépendre la continuation de l'allocation de secours d'assurance-chômage, après un certain délai, de la justification de l'indigence du bénéficiaire.

1. Cette mesure prise jusqu'au 31 mars 1932 a été prolongée jusqu'à « nouvel ordre » par décision du Comité le 18 mars 1932 (*Reichsarbeitsblatt*, n. 9 du 25 mars 1932).

2. *Reichsarbeitsblatt*, n° 18 du 25 juin 1932.

2^o *En ce qui concerne l'assistance de crise.* — Il ajoute à la notion du chômeur « nécessaire » ; on a vu que celui-ci pour bénéficier de l'assistance de crise devait être « bedürftig » il faut maintenant qu'il soit « Hilfsbedürftig ». Aux mots « dans le besoin » il substitue « dans le besoin des secours de chômage ».

3^o *En ce qui concerne la bienfaisance.* — Pour alléger la charge des communes, il prévoit (2^e partie, chapitres 1 et 2) :

« Pour équilibrer les dépenses des secours aux chômeurs, « il sera fait sur la rétribution du travail des bénéficiaires « de salaires et traitements alloués pendant la période du « 1^{er} juin 1932 au 31 mars 1933, une retenue de secours de « chômage au profit de l'Office du Reich ».

« Sont seuls dispensés de la retenue (par. 5) les salaires des « apprentis, et les rétributions des services temporaires. »

La retenue est de :

1,5 % pour les rétributions mensuelles inférieures à 125 R. M.

2,5 % pour les rétributions mensuelles de 125 à 300 R. M.

2,5 % pour les rétributions mensuelles de 300 à 700 pour la première tranche de 300 R. M.

5,75 % pour les rétributions mensuelles pour la 2^e tranche.

5,75 % pour les rétributions mensuelles de 700 à 3000 R. M.

6,5 % pour les rétributions mensuelles supérieures à 3.000 R. M.

Il y a donc momentanément deux cotisations : celle de l'assurance, et celle-ci qui vient s'y ajouter.

C'est en vertu de ce décret-loi du 14 juin 1932 qu'une ordonnance du gouvernement a réduit le 16 juin 1932 le taux des secours de 23 % en moyenne.

Voici le tableau des secours de l'assurance :

Allocations hebdomadaires en R. M.

Classe de salaires	Célibataire			Chômeur avec 5 personnes à charge		
	Classe excep- tionnelle	Villes de + de 10.000 habitants	Villes de — de 10.000 habitants	Classe excep- tionnelle	Villes de + 10.000 habitants	Villes de — de 10.000 habitants
I	5,10	5,10	4,50	6,60	6,60	5,70
II	6,00	6,00	4,50	10,50	10,50	8,10
III	7,20	6,00	5,10	12,60	10,50	9,60
IV	} 8,40	7,20	6,00	15,60	14,40	12,00
V				17,40	16,20	13,50
VI				17,40	16,20	13,50
VII	} 9,90	8,40	7,20	} 21,90	17,40	16,20
VIII						
IX	} 11,70	9,90	7,20	} 25,20	21,90	16,20
X			8,40			17,40
XI			8,40			17,40

Le commentaire de l'ordonnance dans le Reichsarbeitsblatt¹ indique « qu'une réduction de pareille ampleur ne
« pouvait être appliquée aux chômeurs des classes de sa-
« laires les plus basses, ni à ceux qui sont particulière-
« ment chargés de famille; il a fallu procéder à une refonte
« de système de fixation des secours. Tout en maintenant
« le système des classes de salaires, on a pourtant réduit
« les différences de taux de salaires d'une classe à l'autre.
« En même temps, on a diminué les taux des secours des
« chômeurs pour relever les suppléments pour charges de

1. N° 18 du 25 mars 1932.

« famille. De plus, les secours varient suivant la classe de « la localité et la grandeur de la commune ».

L'ordonnance du 16 juin 1932 replace l'Allemagne au système de 1924. Il se rattache à l'assurance par le paiement de cotisations que sont venues augmenter encore les retenues exceptionnelles sur les salaires. Mais toute autre caractéristique de l'assurance disparaît : *au bout de 5 semaines, pour continuer à recevoir l'allocation d'assurance, le chômeur assuré doit prouver qu'il est « Hilfsbedürftig »* qu'il a besoin de secours, et cette preuve, il doit la donner selon la procédure prévue pour l'admission aux secours des bureaux de bienfaisance des communes, qui est la plus stricte.

Pour l'assistance de crise enfin, les taux de secours sont maintenant les mêmes que pour l'assurance-chômage.

Rien, mieux que la succession des textes, décrets-lois présidentiels, ordonnances gouvernementales, décisions du Conseil d'administration de l'Office autonome de Placement et de l'Assurance-chômage, ne pouvait montrer l'évolution de l'esprit de la protection des chômeurs en Allemagne. Le tableau suivant¹ en précise les applications dans la pratique.

Au terme d'une course progressive et régressive, en novembre 1932, on ne peut plus dire que les chômeurs soient secourus par l'assurance allemande. 13,35 % des chômeurs comptés en Allemagne reçoivent des secours qui portent encore le nom de prestations d'assurance, mais les conditions dans lesquelles ils sont distribués, et notamment l'obligation, au bout de 5 semaines, de prouver le besoin d'aide, font du chômeur allemand un assisté, et non un assuré. 22 % des chômeurs ne reçoivent aucun secours.

1. Etabli sur les données statistiques du *Reichsbeiblatt*.

En mille unités	Chômeurs (jusqu'à janvier 1929 gens cherchant du travail) dans les bureaux de placement	Gens recevant des secours au titre de :			Employés aux travaux de crise	Chômeurs non secourus
		l'assurance - chômage (de l'assistance aux sans-travail jusqu'à sept. 1921)	l'assistance de crise	l'assistance de bienfaisance aux sans-travail		
Moyenne 1920	—	366	—	—	—	—
— 1921	—	310	—	—	—	—
— 1922	—	77	—	—	—	—
— 1923	—	440	—	—	—	—
— 1924	1.015	645	—	—	—	—
— 1925	772	466	—	—	—	—
— 1926	2.278	1693	—	—	—	—
— 1927	1.500	838	181	—	—	—
— 1928	1.546	889	138	—	—	—
— 1929	1.832	1276	162	—	452	—
— 1930	3.139	1789	409	520	36	385
— 1931	4.508	1658	1057	1054	55	684
1932						
1 ^{er} janvier	5.666	1642	1506	1697	8	813
1 ^{er} février	6.042	1885	1596	1858	11	692
1 ^{er} mars	6.128	1852	1674	1944	8	650
1 ^{er} avril	6.034	1579	1744	2122	14	575
1 ^{er} mai	5.739	1232	1675	2195	33	604
1 ^{er} juin	5.583	1076	1582	2269	39	617
1 ^{er} juillet	5.476	940	1544	2163	45	784
1 ^{er} août	5.392	757	1354	2224	52	1005
1 ^{er} septembre	5.225	698	1298	2016	67	1146
Soit à cette date	100	13,35 %	24,80 %	38,61 %	1,24 %	22 %

LE SYSTEME FRANCAIS

Le système français de protection des chômeurs, doit son caractère aux circonstances qui l'ont constitué. L'absence de chômage chronique dans notre pays en a écarté le principe d'une assurance contre le chômage; car chaque crise de chômage se résorbant facilement, jusqu'à la dernière, on n'a eu recours qu'à des mesures transitoires. Techniquement, la mise en marche d'une telle assurance demande une période de prospérité et d'activité économique. C'est précisément à ce moment que le besoin s'en fait moins sentir et l'histoire de l'après-guerre dans notre pays a davantage orienté les esprits vers la recherche des remèdes à l'insuffisance numérique de la main-d'œuvre industrielle ou agricole, préoccupation constante, que des solutions au problème, jusqu'à présent toujours momentané du chômage.

Les pays étrangers voisins, la Grande-Bretagne en 1911, l'Allemagne en 1924 ont adopté le principe d'une assurance sociale contre le chômage. L'inspiration des mesures de protection prises en France sous le coup des nécessités urgentes de chaque crise a naturellement été puisée dans les législations étrangères; copie parfois trop servile, lorsque par exemple on a limité la durée des allocations de chômage, ce qui se comprend fort bien sous un régime d'assurance où il faut absolument limiter et même réduire le risque, mais ne saurait avoir une place logique dans un système d'assistance. Car si la forme se rapproche fort de l'assurance, la protection française est au fond, depuis son origine, de l'assistance.

Les secours sont uniquement distribués grâce aux cré-

aits des différents budgets publics. Le droit théorique des chômeurs ne contient apparemment aucune disposition obligeant les Commissions paritaires de contrôle des fonds à faire un examen de la situation personnelle du chômeur qui demande son inscription; mais cependant les règlements locaux contiennent souvent¹ une addition rétablissant cette étude de chaque cas particulier *in concreto* qui caractérise l'assistance; et quand la lettre des règlements ne fait que transcrire le droit théorique rendu ainsi effectif, l'esprit des Commissions n'accorde pas à chacun une prestation, mais bien un secours.

Tel qu'il est le système français a rendu des services incontestables, mais son fonctionnement lors d'une crise plus violente, profonde et prolongée que les précédentes, a permis de mieux connaître les insuffisances que chaque chapitre de ce livre a fait ressortir.

L'avantage qu'il présente aux yeux de beaucoup est sa souplesse; c'est aussi une faiblesse.

Souplesse du principe des subventions de l'Etat qui dit un droit que les autorités locales ont la faculté d'adopter; mais chaque réforme demande plusieurs mois pour être généralisée et des différences momentanées, mais inadmissibles, séparent les droits effectifs des chômeurs dépendant de fonds différents².

Souplesse du régime des subventions aux fonds muni-

1. Les fonds de la Seine qui secourent environ 50 % des chômeurs de toute la France ont adopté formellement le principe d'assistance par l'introduction soulignée précédemment du « barème des ressources familiales », Lyon et des petits fonds ont dans leur règlement des dispositions encore plus nettes qui soumettent l'octroi des secours à « l'intérêt de la situation du chômeur ».

2. Pour exemple, le décret du 4 juin 1932 qui a supprimé toute limite à la durée des secours de chômage n'était pas encore, au 30 octobre, intégré dans tous les règlements locaux. Et c'était pourtant une mesure unanimement réclamée.

cipaux de chômage calquées sur la proportion des chômeurs à la population, avec parfois, ce qui doit être généralisé, une subvention particulière du département calculée sur un autre mode. Mais encore faut-il qu'il reste en dernier lieu une charge pour les finances communales car le contrôle par une administration directement intéressée par ses dépenses, est d'autant plus efficace que la dépense est grande. Il y a toutefois un terme à ne pas dépasser; la distribution des secours s'en ressentirait; le contrôle, pour aussi sévère qu'il soit, ne doit pas empêcher l'aide aux véritables chômeurs.

Souplesse de la législation du chômage; les décrets et circulaires préparés dans les bureaux, dans un Ministère sont plus rapidement pris qu'une loi n'est votée. Mais si en période de crise on peut bien calfeutrer toutes les voies d'eau dès qu'on les perçoit, on en est cependant réduit à des improvisations quelquefois malheureuses, et il est difficile de demander à des services publics surchargés par la tâche matérielle de la surveillance et du contrôle des dépenses des fonds de chômage d'avoir un plan préétabli, des idées maîtresses; faite de mesures imposées par la succession des événements, la législation est souple puisqu'elle les suit; mais elle manque de base théorique. Il faut une loi. Une loi qui indique les lignes générales, laissant à des décrets qui seront ceux-là véritablement provisoires, le soin d'adapter au jour le jour, la protection à ceux qui doivent être protégés. Jusqu'à présent des décrets « provisoires » conservent leur force en vertu d'une tacite ou expresse reconduction. Les données du problème social du chômage sont nouvelles, on l'a vu; la solution doit être à leur taille.

Souplesse de l'organisation des secours : en prospérité rien n'en subsiste sauf les fonds de Paris, de Marseille, et du Nord, ces derniers par intermittence. Il n'y a sur tout le territoire que des bureaux de placement. Survient une crise, et comme en guerre les civils deviennent militaires, les bureaux de placement deviennent bureaux de chômage. Ils attribuaient des emplois, ils distribuent des secours. La souplesse est ici qualité; cependant il ne faut pas que cette transformation « cette mobilisation » soit partielle : la constitution facultative de fonds de chômage a permis à des municipalités égoïstes d'échapper à un devoir absolu de solidarité. Il faut assurer « aux chômeurs « réels, quelque soit leur résidence, le bénéfice d'indispensables allocations¹ ». L'obligation pour chaque commune de secourir les chômeurs locaux, en un mot, l'extension du réseau de protection sur toute la France est un des progrès que doit amener la crise actuelle.

Souplesse enfin dans la distribution des secours : variables suivant le lieu, mais ici encore la souplesse est trop désordonnée. Le taux des secours doit être en rapport avec le taux des salaires et le coût de la vie dans chaque ville. C'est l'évidence même; et cependant, trop souvent, il est facteur d'autres éléments, de l'importance du chômage et de l'état des finances locales, par exemple dans les petites communes. La nécessité d'un barème qui proportionne plus normalement les secours aux besoins selon le lieu devient urgente; mais il ne faut pas en attendre la réalisation par une législation fragmentaire.

Et la rigidité de certaines interprétations a longtemps

1. Déclaration ministérielle du Gouvernement Herriot, 8 juin 1932.

empêché la souplesse, si souhaitable pourtant, de la forme des secours de chômage. Alors que les textes ont toujours contenu une disposition permettant la distribution de secours en espèces, en nature, ou en travail, seuls les premiers ont été en fait accordés parce que seuls ils bénéficiaient des subventions de l'Etat. Un changement heureux semble se dessiner : le règlement d'un fonds municipal distribuant des secours en nature a été approuvé; le décret du 16 septembre 1932 est venu rapporter les refus trop longtemps opposés aux municipalités qui ont créé pour leurs chômeurs des occasions de travail.

Les partisans de l'assurance-chômage vont plus loin. Tout en reconnaissant l'impossibilité d'introduire ce système en période de crise, ils en demandent l'application dès la reprise de l'activité économique de notre pays. En théorie, la différence est grande entre le droit absolu du chômeur assuré et le droit tout relatif du chômeur assisté. Mais en pratique, croit-on que le système allemand ou même anglais de protection des chômeurs, soit, quant à présent, préférable au nôtre? L'assistance de grand format qui vient au secours des chômeurs de France ressemblerait plus à de l'assurance, sous la réserve indispensable d'une refonte fondamentale, que les allocations distribuées aux chômeurs d'Allemagne et de Grande-Bretagne. Il semble certes préférable à beaucoup qu'un régime d'assurance oblige les salariés et les employeurs à prévoir par des versements conjugués un avenir moins bon où il y aura place pour du chômage, et où grâce aux réserves accumulées le chômeur recevra les prestations de l'assurance.

Mais à cette idée, ne pourrait-on substituer la plus large et la plus belle notion de solidarité? Le chômage aux causes

difficiles à déterminer n'a pas pour auteurs directs les employeurs ou les salariés d'un pays; pourquoi leur demande une contribution exceptionnelle? Fléau social, le chômage doit au contraire nouer une solidarité plus étroite pour l'aide à porter à ses victimes.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHELEMY

Vu :

Le Président de Thèse,

M. LESCURE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Lescure.** — *Des crises économiques et générales de surproduction*, 4^e édition, Paris, 1932.
- Levasseur.** — *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, 1867.
- Lefort.** — *L'assurance contre le chômage*.
- Fagnot.** — *Les caisses de chômage*. (Imprimerie Nationale, 1903.)
- De Lavergne.** — *Le chômage, causes, conséquences, remèdes*, Paris, 1910.
- Bellet.** — *Le chômage et son remède*, Paris, 1912.
- Crehange.** — *Chômage et placement*, Paris, 1927.
- Beveridge.** — *Unemployment, a problem of industry*, 2^e édition, Londres, 1931.
- Bureau international du Travail.** — Toutes les études série C (chômage) et notamment « Problèmes du chômage en 1931 », « Bibliographie du chômage 1930 », « Le chômage et les travaux publics 1932 ».
- Série N « Les méthodes de statistiques du chômage », 1925.
- Ladoux.** — *La question du chômage involontaire en France*. (Thèse 1908.)
- Lazard.** — *Le chômage et la profession*. (Thèse, Paris, 1909.)
- Castro.** — *Les causes du chômage*. (Thèse, Paris, 1931.)

Documents.

- Documents sur la question du chômage*, Paris, 1896. (Office du Travail.)
- Revue hebdomadaire du Marché du Travail (Journal officiel)*
- Débats parlementaires* : 1920, 1927, 1931 1932.

Revues

Revue d'économie politique.

Bulletin du Ministère du Travail (depuis 1894).

Les Documents du Travail (depuis 1917).

Revue internationale du Travail.

Informations sociales (B. I. T.).

The Ministry of Labour gazette.

Reichsarbeitsblatt.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLEME

Chapitre I. — Les données historiques de la protection des chômeurs en France. L'état de protection avant la guerre. Les créations de la période 1914-1920. La situation avant le décret du 28-12-1926.....	9
Chapitre II. — Les données statistiques du problème. Les indices. Définitions et dénombrement des différentes catégories de chômeurs compris dans les statistiques françaises. Examen critique des sources statistiques.....	30

DEUXIEME PARTIE

LE DROIT THEORIQUE DES CHOMEURS

Chapitre I. — Le mécanisme des subventions	66
Chapitre II. — Le Système de 1905 dit d'assurance facultative et ses applications	81
Chapitre III. — Le système des fonds de chômage subventionnés (1914-1926). Les chômeurs ordinaires, les marins, les dockers ...	91
Chapitre IV. — Les caisses de secours aux chômeurs partiels	113

TROISIEME PARTIE

LA PROTECTION EFFECTIVE DES CHOMEURS

Chapitre I. — Les Assurances sociales et la garantie du droit des assurés obligatoires en chômage	123
Chapitre II. — Les droits locaux des chômeurs. L'œuvre des municipalités; enquête sur les principales villes	137
Chapitre III. — Les travaux de secours. Les formes indirectes et directes d'aide aux communes	169
Conclusion. — Les expériences étrangères et le système français.....	181

Bordeaux. — Imprimerie J. Bière, 18, 20, 22, rue du Peugue. 1932.
